**БЮДЖЕТНЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ** **ФИНАНСОВЫМИ РЕСУРСАМИ**

**Введение**

**Актуальность темы исследования** определяется необходимостью формирования эффективной системы бюджетного менеджмента в целях обеспечения результативности бюджетной политики.

В организации бюджетных отношений в России за последние годы произошли существенные изменения: выделен четвертый уровень бюджетной системы (бюджеты поселений); определены новые принципы построения бюджетной системы; проведена системная реформа межбюджетных отношений; впервые принят трехлетний бюджет на всех уровнях управления; произведена реформа сети бюджетных учреждений; уточнена бюджетная классификация и т.п.

Однако российская бюджетная система не лишена недостатков и требует дальнейших преобразований с учетом современных вызовов и реалий. Прежде всего, требует уточнения система бюджетного менеджмента с позиции обеспечения результативности бюджетных расходов.

Проблема поиска оптимальных и результативных методов и инструментов бюджетного регулирования является актуальной не только для России, но и практически для всех федеративных государств. При этом мировой опыт не дает универсальных решений - государственное устройство, распределение налоговых и бюджетных полномочий, ресурсная обеспеченность всех уровней управления, методы межбюджетного взаимодействия в каждой стране индивидуальны. Вместе с тем, целый ряд отдельных проблем, охватываемых избранной темой исследования, не имеет достаточной научной проработанности в мировой и отечественной практике, что позволяет определить те направления, которые необходимо учесть при формировании эффективной и результативной системы бюджетного менеджмента.

**Цель исследования** состоит в теоретическом обосновании эффективной системы бюджетного менеджмента как инструмента повышения качества государственного управления бюджетными ресурсами на основе комплексной оценки деятельности бюджетополучателей и выработке практических рекомендаций по ее реализации.

Для достижения поставленной цели в работе выделены следующие **задачи:**

* исследовать сущность бюджетного федерализма, выделить проблемы управления бюджетными ресурсами;
* выявить тенденции и определить закономерности изменения бюджетного потенциала в регионах России;
* обосновать эффективную систему бюджетного менеджмента, ориентированного на результат;
* разработать методические подходы для оценки качества бюджетной услуги и управления результативностью бюджетных расходов;
* предложить направления модернизации государственного финансового контроля как элемента бюджетного менеджмента.

**Объектом исследования** является бюджетная система Российской Федерации.

**Предметом исследования** выступают финансово-экономические отношения, обеспечивающие целостный процесс управления бюджетными ресурсами.

**Информационной базой исследования** послужили законодательные акты Российской Федерации, правовые документы по бюджету и налогам субъектов Федерации, инструкции и методические рекомендации Министерства финансов РФ, а также материалы научно-практических конференций и периодические издания.

Информационно-статистическую базу исследования составили материалы Федеральной службы государственной статистики РФ и ее территориальных подразделений, аналитические материалы органов государственного управления.

**Структура и объем дипломной работы.** Дипломная работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы.

**1. Теоретико-методические основы управления финансовыми ресурсами в современных условиях**

**1.1 Современное состояние российского бюджетного федерализма и проблемы управления бюджетными ресурсами**

В современных экономических условиях расширения функциональной деятельности государства и демократизации общественной жизни возрастает роль государственных и местных финансов. Центральным звеном финансовой системы является бюджет, который включает в себя следующие экономические категории: доходы, налоги (федеральные, региональные и местные), займы и расходы.

В данной связи, бюджетный (фискальный) федерализм - это политико-экономическая категория взаимоотношений между бюджетами разных уровней, которая способствует справедливому распределению ресурсов, достижению экономической эффективности в данной государственной системе и обеспечению баланса экономических и политических интересов в обществе.

Провозглашенная и реализованная в целом в настоящее время бюджетная реформа, направленная на изменение механизма функционирования уровня местного самоуправления, является заключительной стадией почти десятилетней программы (1998-2007 гг.) перестройки бюджетной системы России. Начало ее осуществлению положил закон РФ «О федеральном бюджете РФ на 1998 год» и принятая Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации на 1999-2001 годы.

Ретроспективный анализ эволюции системы межбюджетных отношений в нашей стране свидетельствует о том, что первоначально, в период 1991-1997 гг., развитие федеративных начал в национальной экономике шло достаточно высокими темпами.

Становление бюджетной системы РФ началось с принятием законов «Обосновах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» (октябрь 1991 г.), «Об основах налоговой системы РСФСР» (декабрь 1991 г.) и Конституции РФ (декабрь 1993 г.). В результате были четко выделены три уровня бюджетной системы России, осуществлен переход к налогам как главному способу обеспечения доходов бюджета, отменена монополия на внешнюю торговлю и валютные отношения, произошло разгосударствление промышленности и другие аналогичные меры.

В законе «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» был зафиксирован важный принцип — самостоятельность каждого бюджета в составе бюджетной системы России. В 1992 г. начался процесс разграничения доходных источников между звеньями бюджетной системы взамен ранее применявшегося метода распределения доходов, использовавшегося с целью сбалансирования каждого бюджета.

С 1994 г. наблюдается тенденция расширения сферы действия регулирующих налогов на основе разделения налоговых ставок на доли (квоты), в соответствии с которыми определенные на их основе суммы налоговых платежей поступают в то или иное звено бюджетной системы.

Таким образом, в течение 1991-1994 гг. в России произошла первичная децентрализация бюджетной системы, которая наполнила правовое пространство новой России основополагающими понятиями бюджетного федерализма.

Дальнейшее развитие системы межбюджетных отношений (1994-1997 гг.) шло в направлении построения системы выравнивания субъектов Российской Федерации по социально-экономическому развитию. Создание нормативной базы дало толчок для перехода от преобладавшего ранее индивидуального подхода по согласованию предоставления дополнительных объемов материальной поддержки регионов к установленным равным правилам распределения материальной помощи на основе общих критериев и расчетов.

В этот период времени в стране был реализован ряд важных направлений в совершенствовании системы бюджетного регулирования. Прежде всего, в структуре федерального бюджета Российской Федерации образован Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР), средства которого (трансферты) распределяются между нуждающимися субъектами РФ по определенным критериям и формулам. При этом расчет трансфертов из Фонда для каждого региона впервые стал проводиться по унифицированной формуле, учитывающей налоговые потенциалы и финансовые потребности территорий.

Кроме того, введены единые нормативы отчислений от федеральных налогов в бюджеты регионов, в том числе по налогу на добавленную стоимость. В бюджеты субъектов Федерации стали поступать 25% от всего взимаемого на территории НДС. В недалеком прошлом эти пропорции устанавливались индивидуально для различных регионов. В 1996 г. было сделано следующее преобразование в этом направлении: утверждены постоянные для ближайших трех лет пропорции разделения федеральных налогов между центром и регионами.

Была создана нормативная база введения региональными и местными властями собственных налогов. Субъектам Федерации предоставлено право самостоятельно устанавливать ставку налога на прибыль предприятий и организаций, поступающего в их бюджеты. С введением в 1997 г. закона РФ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» началась реорганизация местных финансов.

Сложившийся к этому времени механизм межбюджетных отношений во многом соответствовал общепризнанным канонам бюджетного федерализма. Раньше отношения Федеральным уровнем бюджетной системы и субъектами Федерации за дополнительные бюджетные ресурсы строились в большинстве случаев на закрытом «торге». Отметим, что начиная с 1994 г., для их регулирования используется для расчета размера выделяемых средств специально разработанная формула, хотя и не совсем совершенная, но все же более рациональная. В это время Россия входит в стадию постепенной адаптации бюджетной системы к новым принципам регулирования межбюджетных отношений. Складывающаяся бюджетная система России приобретает признаки стабилизации межбюджетных пропорций и сокращения объема встречных потоков финансов.

Конечно, за столь небольшой период времени преобразований в бюджетной сфере не удалось избежать и серьезных ошибок, к основным из которых можно отнести следующие: чрезмерно большая сфера бюджетного регулирования, практика многоканального финансирования одних и тех же потребностей субъектов РФ, ограниченность сферы формализованного распределения различных форм финансовой помощи регионам, недостаток прозрачности методики расчета трансфертов, текущий характер бюджетного выравнивания. Однако общая тенденция - следование в русле соблюдения важнейших принципов бюджетного федерализма - оставалась принципиально неизменной.

1998 год стал переломным в развитии системы межбюджетных отношений. Первым шагом в отказе от демократизации федеративных начал государственного устройства РФ и переходе к политике жесткой централизации финансовых ресурсов стало сокращение норматива отчисления в бюджеты субъектов РФ от ведущего налога - НДС - с 25% до 15%. Далее с 2001 г. весь НДС сосредоточили в федеральном бюджете. Одновременно с этим произошло образование различных денежных фондов в его составе для распределения между регионами. В настоящее время их действует шесть - Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР), Фонд компенсаций, Фонд регионального развития, Фонд софинансирования социальных расходов (ФССР), Фонд реформирования региональных финансов и резервный Фонд Правительства РФ на оказание неотложной финансовой помощи субъектам Федерации.

Изменения в бюджетном и налоговом законодательстве России, вступившие в действие в 2001-2004 гг., еще более усилили эту тенденцию. Высокая концентрация средств в федеральном бюджете на стадии первичного распределения налогов по вертикали бюджетной системы значительно увеличилась. Регионы, сохранив за собой основную массу расходных обязательств, потеряли значительную часть налоговых источников, что привело к увеличению их зависимости от поступлений из федерального бюджета.

Тем самым была существенно подорвана финансовая база региональных и местных бюджетов, резко возрос объем встречных финансовых потоков. Именно с этого времени регионам становится «невыгодно» показывать профицит бюджета, поэтому основная масса бюджетов становится дефицитной.

В Программе развития бюджетного федерализма до 2005 г. сформирована конечная цель разграничения доходов между бюджетами на основе принципа «один налог — один бюджет». В соответствии с этим принципом в части, касающейся налоговых полномочий, каждый вид бюджета должен формироваться на основе закрепления за ним своих видов налогов.

Конечным результатом трансформации налоговых полномочий бюджетов разных уровней должен стать полный отказ от разделения налогов на «собственные», «закрепленные» и «регулирующие» с фиксацией этого положения в бюджетном законодательстве. Поступления по федеральным налогам полностью, без какого бы то ни было «расщепления», должны поступать в федеральный бюджет, региональные налоги - только в региональный бюджет, местные налоги - в местный.

Вообще критериями целесообразности того или иного порядка закрепления налоговых источников за уровнями бюджетов являются следующие: сокращение количества дотационных территорий, сужение сферы перераспределительных процессов, снижение встречных финансовых потоков с тем, чтобы каждое муниципальное образование имело собственные источники формирования бюджета и муниципальную собственность, позволяющие реально решать вопросы местного значения.

При этом основными способами наделения нижестоящих уровней бюджетов финансовыми ресурсами для осуществления территориальными органами власти своих обязательств являются два, и они диаметрально противоположны. Первый способ — ликвидация регулирующих федеральных налогов методом накопления в федеральном бюджете с дальнейшим перераспределением их между регионами в объемах, необходимых для финансирования возложенных на них расходных полномочий в форме дотаций, субвенций и других форм прямого перераспределения средств по уровням бюджетной системы. Однако замену регулирующих налогов дотационными формами межбюджетного регулирования нельзя признать рациональной, так как это закрепляет зависимость экономического развития регионов от федерального центра, не способствует более полному использованию условий их саморазвития, требует централизации огромных финансовых ресурсов на федеральном уровне и, соответственно, управления ими.

Второй способ также предполагает постепенное вытеснение из бюджетной системы страны инструмента регулирующих налогов, но посредством увеличения доли собственных доходов, закрепленных полностью или частично, включая совместные налоги на постоянной основе, предоставление права на установление территориальных надбавок к ставкам федеральных налогов, что должно обеспечить сокращение дотационности нижестоящих бюджетов.

Последнее направление является более перспективным в связи с тем, что не только ставит своей целью способствовать самообеспеченности территорий, но и наилучшим образом обеспечивает стимулирующую функцию бюджетного регулирования.

Однако в настоящее время по-прежнему упор делается на дотационные формы регулирования межбюджетных отношений; проблемы депрессивных районов не только остались, но и усугубились; не решены проблемы регулирования финансовых потоков по всей вертикали бюджетной системы: Федерация - субъект РФ - местное самоуправление; происходит принятие решений вышестоящими органами законодательной и исполнительной власти без определения источников финансирования; несовершенна законодательная база межбюджетных отношений; создание большого количества специальных фондов в рамках федерального бюджета и т. д.

Представляется возможным рассмотреть принципы бюджетной системы, зафиксированные в Бюджетном кодексе РФ, с целью выделения проблем бюджетного регулирования.

Принцип единства бюджетной системы означает наличие единой правовой базы, денежной системы, форм бюджетной документации, принципов бюджетного процесса, санкций за нарушения бюджетного законодательства, а также единый порядок финансирования расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы, ведения бухгалтерского учета средств федерального бюджета, региональных бюджетов и местных бюджетов.

Однако характерными чертами бюджетной системы РФ являются следующие:

* сосредоточение большей части финансовых ресурсов страны в федеральном бюджете;
* нерациональность построения распределительных процессов между уровнями бюджетной системы;
* неотработанность механизма при решении вопросов об объемах средств, предоставляемых нижестоящему бюджету;
* формирование у нижестоящих управленческих структур иждивенческих ориентации с твердой уверенностью в том, что в итоге за все отвечает государство и в случае необходимости примет меры.

В соответствии с принципом самостоятельности бюджетов органы государственной власти должны самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, должны иметь собственные источники доходов в соответствии с законодательством Российской Федерации и закрепленные регулирующие доходы, органы государственной власти имеют право самостоятельно определять направления расходования средств, источники финансирования дефицитов соответствующих бюджетов. При этом самостоятельность каждого бюджета может быть обеспечена только при условии, что соответствующий орган власти обладает достаточными собственными источниками финансовых средств и вправе свободно распоряжаться ими в соответствии с выполняемыми функциями, несет полную ответственность в установленном законом порядке за рациональное и эффективное использование бюджетных средств.

Декларативность действия этого важнейшего принципа в российской бюджетной системе обусловливается двумя основными факторами:

* Процент отчислений от регулирующих доходов подлежит пересмотру ежегодно, что дает неограниченные возможности вышестоящему органу власти держать в зависимости нижестоящие органы, создавая с их стороны инжевен-ческое отношение и необходимость выделения им дополнительных отчислений от регулирующих доходов;
* Отсутствие единой формы распределения финансовых ресурсов.

Принцип равенства бюджетных прав означает, что государство устанавливает для всех органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления обязательные и одинаковые правила для всех органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления государство устанавливает одинаковые и обязательные нормы и правила в области регулирования бюджетных отношений, осуществления бюджетного процесса.

Очевидно, что сегодня эти условия или не выполняются вовсе, или выполняются лишь частично. Отсутствует реальная независимость функционирования большинства территориальных бюджетов, как и нет долгосрочных нормативов бюджетных взаимоотношений по вертикали бюджетной системы.

Принцип полноты учета бюджетных доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов объясняется тем, что все доходы и расходы бюджетов всех уровней обязательно должны находить отражение в бюджетах.

Существующая структура федерального бюджета, во-первых, затушевывает истинное положение дел с профицитом и дефицитом бюджета, ибо профицит определяется без учета дефицита источников финансирования внешнего долга. Во-вторых, она выводит за рамки бюджета, бюджетного процесса, а значит и бюджетного контроля, весьма значительные суммы, мобилизованные для покрытия действительного дефицита. Следовательно, исполнение бюджета становится непрозрачным.

Из-за несоблюдения постулатов классического бюджетного федерализма недостаточно реализуются на практике другие принципы бюджетной системы: сбалансированность бюджетов, эффективность и экономность использования бюджетных средств, общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов.

Принцип гласности означает, что утвержденные бюджеты и отчеты об их исполнении, подлежат обязательному опубликованию в открытой печати. Отметим, что для современных бюджетов всех уровней характерны затушевывание направлений расходов и сокрытие реального участия различных слоев общества в формировании доходной части бюджетов.

Принцип достоверности бюджетов предполагает обоснованность и правильность всех сумм доходов и расходов бюджетов. Отсутствие на практике реального подхода к определению бюджетных параметров создает опасную ил-люзию неограниченных бюджетных полномочий правительства, а по существу загоняет его в ловушку прогрессирующего роста государственного долга.

Отличительной особенностью федерального бюджета последних лет является его новая и весьма своеобразная конструкция, в результате действия которой за счет дополнительных доходов, получаемых в условиях более высоких экспортных цен, по существу формируется вторая, достаточно изолированная часть федерального бюджета, именуемая «финансовый резерв», который представляет собой аналитический показатель в составе остатков средств федерального бюджета, определяемый расчетным путем, а не реальный фонд, в котором в течение года аккумулируются средства из фиксированных источников. Данный подход делает практически невозможным оперативный учет и контроль использования средств финансового резерва, ибо фактически учитывать и контролировать можно только остатки средств на бюджетных счетах в целом.

С 2005 г. осуществляются дальнейшие меры по централизации государственных финансовых ресурсов. В федеральном бюджете аккумулируется 1,5 процентных пункта ставки налога на прибыль организаций, зачисляются в полном объеме водный налог и 95% поступлений по налогу на добычу полезных ископаемых по нефти. В соответствии с внесенными изменениями в Бюджетный кодекс РФ по регулированию межбюджетных отношений перечень региональных налогов и сборов, установленный в ст. 14 Налогового кодекса РФ, сокращается с семи до трех (транспортный налог, налоги на имущество организации и игорный бизнес), а местных (ст. 15 НК РФ) - с пяти до двух (земельный налог и налог на имущество физических лиц).

Таким образом, наиболее значимые реальные доходы Центр оставляет за собой, строго регламентируя при этом даже крайне ограниченные собственные налоговые источники субъектов Федерации. Одновременно существенно расширяется сеть финансовых фондов по линии «регион - муниципальные образования»: вместо единого Фонда финансовой поддержки муниципальных образований созданы региональный Фонд финансовой поддержки поселений, региональный Фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), региональный Фонд компенсаций, Фонд муниципального развития субъекта РФ, региональный Фонд софинансирования социальных расходов, районный Фонд финансовой поддержки поселений и т.д.

Сложившийся уровень централизации в бюджетно-налоговой сфере, характерный больше для государств унитарного типа, закономерным финалом имеет замедление темпов экономического развития территорий и увеличение дефицитов их бюджетов.

Тенденция «перетягивания» доходных источников в федеральный бюджет, проявившаяся в 1998-2004 гг., позволяет федеральной власти устанавливать доходы федерального бюджета на уровне расходов, передавая исполнение внутренних государственных обязательств на нижестоящие уровни бюджетов.

По существу это передача бюджетного дефицита на субфедеральный уровень. Следовательно, на практике реализуется остаточный принцип формирования нижестоящих бюджетов, при котором регионы испытывают острый дефицит собственных источников формирования полноценных самостоятельных территориальных бюджетов.

В этих условиях многочисленные фонды финансовой помощи, независимо от методики расчета трансфертов, дотаций и субвенций, объективно не способны стимулировать региональные и местные органы власти к увеличению налогового потенциала своих территорий, росту собственных бюджетных доходов, сокращению дотационности бюджетов и, в конечном счете, проведению взвешенной бюджетной политики.

Таким образом, проведенные преобразования в бюджетной сфере постепенно приводят к переходу к централизованной, жестко управляемой из центра модели бюджетного устройства страны, в которой региональные и местные бюджеты занимают подчиненное, по отношению к федеральному, положение. Поставленные в полную финансовую зависимость от Федерации, ее субъекты и органы местного самоуправления, лишенные собственных источников формирования доходной части бюджетов, превращены в придатки консолидированного бюджета РФ, выполняя пассивную роль исполнителей в осуществлении бюджетных полномочий.

Осуществляемые и предлагаемые на перспективу центральными органами власти меры по устранению существующих диспропорций в бюджетно-налоговой сфере направлены на возврат к базовому основополагающему принципу плановой экономики - централизации финансовых ресурсов центра с подчиненным положением региональных и местных бюджетов.

Между тем большинство стран, и не только федеративных, пошли по другому пути - в направлении децентрализации бюджетной системы. Для этого есть множество объективных причин, но важнейшая из них следующая: разумно децентрализованная бюджетная система более эффективна. В такой системе отношения между уровнем налогообложения и количеством и качеством получаемых взамен бюджетных услуг со временем подчиняются интересам и предпочтениям населения разных регионов и муниципалитетов. Централизованное же финансирование региональных бюджетов занимает подобающее ему в федеративном государстве место - из преобладающего оно стало сравнительно второстепенным, направленным лишь на сглаживание различий в социально-экономическом положении регионов и на покрытие расходов, связанных с выполнением регионами функций, закрепленных за федеральными властями.

Таким образом, сложившаяся в России система межбюджетных отношений на сегодняшний день не отвечает основополагающим принципам бюджетного федерализма и Стратегии развития страны на долгосрочную перспективу. Предстоит решение ряда проблем. Необходимо привести к полному соответствию полномочия всех уровней власти по расходам с имеющимися у них полномочиями по доходам.

Все это требует четкого разграничения бюджетных полномочий между уровнями власти, фиксирование пропорций в совместных налогах, создания механизма межбюджетных отношений, основанного на принципах прозрачности, гласности, равенстве возможностей получения помощи и льгот для всех.

Более 80% налоговых доходов нижестоящих бюджетов формируется от федеральных налогов - за счет отчислений от них. Зависимость нижестоящих бюджетов от ежегодно меняющихся нормативов отчислений от федеральных налогов снижает темпы развития структурных реформ и развитие налогового потенциала территорий. Несмотря на тенденцию к формализации распределения финансовой помощи, значительная ее часть по-прежнему распределяется без четких критериев, что требует дальнейшего развития и законодательного закрепления методологии бюджетного выравнивания.

Такая классификация бюджетных ресурсов позволяет:

* проводить более точный анализ формирования доходов бюджетов;
* определять реальную финансовую самодостаточность и финансовое состояние территорий;
* устанавливать уровень финансовой самостоятельности территориальных органов власти;
* повышать уровень управления доходами территориальных бюджетов на основе разработки более обоснованных мероприятий по воздействию территориальных органов власти по мобилизации бюджетных доходов.

Именно поэтому проблема определения оптимальных возможностей и целевых ориентиров бюджетного регулирования актуализируется и требует выработки решения. В данной связи необходимо уточнить категориальный аппарат и охарактеризовать бюджетное регулирование в современных условиях.

**1.2 Бюджетирование, ориентированное на результат, - эффективный инструмент бюджетного менеджмента**

В настоящее время наиболее важным и интересным моментом, определяющим новации в управлении общественными финансами, является переход с формирования бюджета по принципу «управление затратами» к формированию по принципу «управление результатами». В связи с этим в финансовой сфере появилось новое понятие - бюджетирование, ориентированное на результат (БОР). Впервые данное понятие было определено Президентом РФ в Бюджетном послании в 2004 г.

В целях повышения эффективности расходования бюджетных средств и оптимизации управления государственными расходами Правительством РФ была одобрена Концепция реформирования бюджетного процесса в 2004-2006 гг., в соответствии с которой при планировании и исполнении бюджета применяется альтернативный метод реализации бюджетной политики - бюджетирование, ориентированное на результат.21 Данный метод является одним из важнейших инструментов повышения эффективной деятельности учреждений бюджетной сферы.

В целом бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), - это более прогрессивная, по сравнению с затратным методом, методология подготовки и исполнения бюджета, где акцент переносится с затрат на результаты.

БОР - это метод планирования, исполнения и контроля за исполнением бюджета, обеспечивающий распределение бюджетных ресурсов по целям, задачам и функциям государства с учетом приоритетов государственной политики и общественной значимости ожидаемых непосредственных и конечных результатов использования бюджетных средств.

В рамках бюджетирования, ориентированного на результат, бюджетные ассигнования должны распределяться с учетом и в зависимости от достижения конкретных общественно значимых целей в соответствии с приоритетами государственной политики. Наличие определенных социально-экономических эффектов от предоставления бюджетных услуг и деятельности государства, мониторинг и контроль за достижением намеченных целей и результатов, а также обеспечение качества бюджетного планирования и управления - основные характеристики бюджетирования, ориентированного на результат.

В целом отправной точкой нового метода бюджетирования является определение прямых и конечных результатов деятельности министерств и ведомств и показателей, характеризующих степень достижения поставленных целей.

Исходное (на начало 2000-х годов) состояние управления общественными финансами характеризовалось внутренними перекосами и искажениями, без устранения которых невозможно столь необходимое и осознанное в настоящее время радикальное (не на проценты, а в разы) повышение эффективности использования бюджетных средств.

Основными из них являются:

* формальная централизация — неформальная автономия;
* неопределенность полномочий — неопределенность ответственности;
* детальность планирования — аморфность исполнения отчетности;
* контроль над соответствием факта плану — несоответствие плана целям и результатам;
* недостаток финансирования — избыток персонала и ресурсов;

• мягкие бюджетные ограничения — бюджетная рента.
Современный менеджмент общественных финансов характеризуется зарегулированностью. Существует значительное множество норм, инструкций, нормативов, выполнение которых либо невозможно в принципе, либо возможно только за счет снижения результативности использования бюджетных средств.

Поэтому, помимо общего снижения эффективности функционирования бюджетной системы, такой подход препятствует проведению бюджетной реформы. Модель «управления затратами» имеет еще ряд существенных недостатков.

1. Недостаток нормативно установленных бюджетных полномочий неизбежно ведет к недостаточной бюджетной ответственности. Если формально почти все запрещено, но неформально почти все разрешено, планирование бюджета по сотням позиций оборачивается его исполнением не в том формате, в котором он был утвержден. При всей видимости «целевого» использования бюджетных средств, налицо именно нецелевое их использование за счет включения в бюджет мелких и мельчайших «отдельных строк».
2. Серьезной экономией бюджетных средств в принципе никто не занимается, так как гораздо привычнее и выгоднее требовать дополнительных средств для поддержания «нормального функционирования» бюджета соответствующего уровня.
3. В целом вся бюджетная система функционирует в режиме «мягких бюджетных ограничений», означающего, что если в результате эффективного управления бюджетными средствами образуются дополнительные ресурсы, то, с высокой вероятностью, они будут изъяты. Однако и бюджеты могут рассчитывать на соответствующую поддержку в случае каких-либо кризисных ситуаций. Подобное положение дел не обеспечивает результативность использования бюджетных средств, а преследует цель контроля над финансовыми потоками.

Единственным реальным выходом для устранения подобных недостатков является «оптимальная децентрализация» управления общественными финансами, которая подразумевает создание устойчивой заинтересованности и стимулировании всех участников в достижении конкретных, измеримых, общественно значимых результатов. Бюджетная система должна быть единой, с точки зрения выполнения общепризнанных принципов и правил. Но управление бюджетными средствами должно быть децентрализовано, т.е. осуществляться самостоятельными и в определенной степени конкурирующими друг с другом администраторами бюджетных средств разных типов (органами власти, министерствами, учреждениями), вынужденными постоянно доказывать, что именно они обеспечивают наиболее прозрачное и эффективное использование средств налогоплательщиков для производства общественных услуг.

В целях создания полномочных и ответственных администраторов бюджетных средств необходимо провести децентрализацию управления общественными финансами на трех уровнях.

1. Макроуровень - разграничение бюджетных полномочий (прав, обязанностей, ресурсов) между уровнями бюджетной системы: федеральными, региональными и местными органами власти, т.е. реформа межбюджетных отношений.

1. Мезоуровень - разграничение (на каждом уровне бюджетной системы) бюджетных полномочий между высшим органом исполнительной власти (правительством, администрацией), финансовым органом и «линейными» органами исполнительной власти (министерствами, ведомствами), т.е. реформа бюджетного процесса.
2. Микроуровень - разграничение бюджетных полномочий внутри каждого органа исполнительной власти, между министерством, подведомственными ему службами и агентствами, государственными (муниципальными) учреждениями и иными организациями, непосредственно предоставляющими бюджетные услуги, т.е. реформа бюджетной сети.

В рамках настоящего исследования мы уделим внимание реформированию бюджетного процесса, которое входит в состав бюджетного менеджмента.

Суть этих преобразований состоит в переходе к среднесрочному (на период не менее трех лет) финансовому планированию при существенном расширении полномочий «линейных» министерств и их переориентации с «освоения» ежегодно выделяемых, как правило, на основе индексации, разбитых на отдельные позиции расходов на достижение конкретных и измеримых результатов. Соответственно должна быть изменена роль финансовых органов и финансовых подразделений «линейных» министерств и их сотрудников, которые из «централизованных бухгалтерий» (хотя функции учета сохранятся и даже расширятся) должны трансформироваться в «управляющих общественными финансами». В свое время подобный путь прошли системы управления корпоративными финансами.

В международной практике для описания новой организации бюджетного процесса используются концепции Performance Oriented Budgeting (РОВ) -бюджетирование, ориентированное на результаты (БОР), Medium-Term Expenditure Framework (MTEF) - среднесрочное планирование расходов и Result-Oriented Medium-Term Expenditure Framework (ROMTEF) - среднесрочное планирование расходов, ориентированное на результаты. Под бюджетированием в данном случае понимается составление и исполнение бюджета.

Метод ROMTEF отражает объединение двух различных аспектов среднесрочного планирования, один из которых - «сколько у нас будет денег», второй - «как эти деньги использовать»:

ROMTEF = MTEF + РОВ (1)

В РФ в последнее время сложилась очень похожая по структуре терминология. В России есть «среднесрочный финансовый план-прогноз» и используется термин «бюджетирование, ориентированное на результат» (БОР) и «среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результат» (СБОР):

СБОР = СПФ + БОР (2)

При формировании перспективного финансового плана РФ на 2006-2008 гг. и проекта федерального бюджета на 2006 г. в соответствии с постановлением Правительства РФ от б марта 2005 г. № 118 был экспериментально апробирован ряд существенных новаций бюджетного планирования.

Во-первых, был изменен формат перспективного финансового планирования (таблица 1).

Из представленной таблицы видно, что неизменным остался только срок, на который составляется перспективный финансовый план, все другие характеристики существенно изменились.

Таблица 1 - Изменения в формате перспективного финансового планирования

|  |  |
| --- | --- |
| До 2005 г. | С 2005 г. |
| - нормативный срок 3 года | - нормативный срок 3 года; |
| - не утверждается; | - утверждается Правительством РФ; |
| - слабая связь с бюджетом; | - жесткая связь с бюджетом; |
| - формат не определен; | - 3 этапа: основные параметры, план, уточненный план; |
| - этапы разработки не установлены; | - 3 таблицы; |
| - действующие и принимаемые обязательства не выделены; | - раздельное планирование действующих и принимаемых обязательств; |
| - укрупненный функциональный разрез; | - возможен, но необязателен; |
| - без ведомственного разреза; | - ведомственный разрез - обязателен; |
| - ежегодное планирование | - «скользящая трехлетка» |

С точки зрения требований среднесрочного планирования, ориентированного на результат, наиболее существенными изменениями являются:

1. раздельное планирование действующих и принимаемых обязательств;
2. утверждение предельных бюджетов субъектов бюджетного планирования на три года.

Удлинение горизонта бюджетного планирования, разделение действующих и принимаемых обязательств, введение жестких бюджетных ограничений создают стимулы для министерств и ведомств расширять сферу применения и повышать качество бюджетирования, ориентированного на результат, путем:

- разработки и использования в бюджетном процессе докладов о результатах и основных направлениях деятельности;

- перевода бюджетных расходов в форму бюджетных целевых программ;

- участия в эксперименте по ускоренному внедрению новых методов
бюджетного планирования и повышению качества финансового менеджмента.

С 2004 г. в бюджетный процесс введены Доклады субъектов бюджетного планирования о результатах и основных направлениях деятельности, включающие следующие разделы:

1. цели, задачи, показатели деятельности на очередной год и трехлетний период;
2. расходные и доходные обязательства;
3. бюджетные целевые программы;

4) распределение расходов по целям, задачам и бюджетным целевым
программам;

5) меры по повышению результативности бюджетных расходов.

Эти доклады регулярно рассматриваются правительственной Комиссией по повышению результативности бюджетных расходов и в перспективе должны стать основным плановым и «предбюджетным» документом федеральных органов исполнительной власти. В их рамках должны формироваться бюджетные целевые программы - основной элемент бюджетирования, ориентированного на результат.

Особенность бюджетного цикла состоит в том, что он развивается по спирали, каждый его элемент является завершением одного этапа и одновременно началом другого, поэтому в рамках СБОР одинаково важны все элементы бюджетного цикла. Введение среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат, меняет весь цикл вплоть до процесса учета, который должен быть изменен. Еще одним важным элементом является финансовый контроль. Финансовый контроль, как известно, делится на предварительный, текущий и последующий.

В рамках предварительного контроля на стадии финансирования бюджетных расходов учитываются следующие стадии:

* наличие остатка бюджетных ассигнований;
* наличие остатка лимита бюджетных обязательств;
* наличие заявки на финансирование;
* непревышение суммы денежных обязательств над бюджетными ассигнованиями с учетом принятых обязательств.

Текущий контроль при осуществлении кассового расхода включает:

* проверку остатка средств на лицевом счете;
* проверку документов по проведению конкурсных процедур;

- непревышение кассового расхода ПБС над доведенным им лимитом
бюджетных обязательств;

* проверку целевого использования средств;
* контроль номенклатуры, цен и объема;
* проверку правильности отнесения расходов на коды экономической классификации расходов;
* проверку правильности содержания расчетно-платежных документов при проведении операций с наличными и безналичными средствами.

Как показывает международный опыт, реформирование бюджетного процесса в соответствии с принципами среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результаты, усиливает необходимость сосредоточения функций по экономическому прогнозированию, стратегическому планированию, налоговой, таможенной и долговой политике, составлению перспективного финансового плана и годового бюджета, выработке приоритетов использования бюджетных ресурсов, методологии формирования, отбору и мониторингу бюджетных целевых программ, управлению инвестициями в одном (сводном) органе исполнительной власти, в качестве которого в большинстве развитых стран выступает министерство финансов.

В основу бюджетирования, ориентированного на результат, заложен программно-целевой метод финансирования расходов. В Российской Федерации часть расходов бюджета уже осуществлялась и осуществляется в настоящее время в рамках целевых программ, которые содержат необходимые для программно-целевого управления элементы, такие как цели и задачи программы, программные мероприятия, варианты достижения цели, необходимые для достижения программных целей ресурсы, источники финансирования, сроки и этапы достижения цели и выполнения поставленных задач.

Несмотря на то, что формально целевые программы строятся на тех же принципах, что и программы бюджетирования, ориентированного на результат, между теми и другими имеются существенные различия.

Во-первых, различаются сферы приложения программ. В России целевые программы, как правило, носили межведомственный характер, что приводило к неудовлетворительной координации работ и слабому контролю за использованием бюджетных средств.

В источниках, описывающих международный опыт по использованию бюджетирования, ориентированного на результат, встречается немало ссылок на то, что именно осуществление межведомственных программ является наиболее сложной задачей в организационном плане и основной упор при этом методе следует делать на внутриведомственные программы.

Во-вторых, имеются различия в порядке финансирования программ. В Российской Федерации утверждение программы не гарантировало ее финансирования, задолженность по финансированию программ в одном году, как правило, не компенсировалась увеличением финансирования в последующие годы.

Проблема усугублялась неопределенностью статуса целевых программ. Существовали президентские, научно-технические, инновационные и другие программы. Сроки действия целевых программ и сроки их финансирования могли не совпадать. Некоторые программы утверждались вообще без финансирования. За 1996-2000 годы в соответствии с законами о федеральном бюджете финансировалось свыше 200 целевых программ и подпрограмм. При этом основная их масса недофинансировалась в среднем на 68-80%, хотя по отдельным программам финансирование превышало запланированные объемы. За последние годы наметилась тенденция к существенному сокращению числа федеральных целевых программ.

Базовым требованием программно-целевого управления при бюджетировании, ориентированном на результат, является разделение социальной и экономической эффективности государственных расходов и количественная оценка прямых и конечных результатов реализации программ.

Определение результативности расходов продиктовано потребностями практики и имеет существенное значение для определения направлений социально-экономического развития страны, в том числе за счет повышения эффективности совершенствования управления государственными финансами на основе оценки результативности бюджетных расходов и внедрения метода реализации бюджетной политики - БОР. Таким образом, внедрение БОР предполагает решение важных и серьезных задач. Однако первые шаги к цивилизованному развитию бюджетных отношений уже сделаны. Так в 2007 г. впервые Правительством РФ был предложен проект трехлетнего бюджета. С 2007 г. также действует новая бюджетная классификация.

Однако при реализации бюджетного менеджмента еще остается ряд нерешенных проблем в соответствии с требованиями БОР.

В российских условиях за рамками действующей Концепции реформирования бюджетного процесса пока остается ряд важных вопросов:

1. взаимодействие финансовых и экономических органов в бюджетном процессе;
2. изменения в процедурах исполнения бюджетов;
3. повышение качества финансового менеджмента;
4. новая роль органов финансового контроля;
5. организация и функции финансовых органов.

Реформирование бюджетного процесса на основе принципов среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат (СБОР), будет осуществляться по ряду ключевых направлений, в тесной связи с другими важными направлениями реструктуризации бюджетного сектора.

Задачи, которые необходимо решить, видятся в следующем:

* создать механизм подготовки проектов бюджетов на всех уровнях бюджетной системы, обеспечивающий распределение бюджетных расходов по стратегическим целям, задачам и программам главных распорядителей бюджетных средств (ГРБС);
* разработать методологию составления бюджетных проектировок ГРБС на основе принципов СБОР, включая порядок разработки внутриведомственных программ;
* обеспечить интеграцию среднесрочного и годового бюджетного циклов и использование перспективных проектировок по направлениям расходов и программам в последующих годичных бюджетных циклах;
* разработать и внедрить в бюджетный процесс систему мониторинга и оценки выполнения программ и эффективности производимых расходов, обеспечивающую сбор, анализ и использование в бюджетном процессе информации о результатах деятельности ГРБС и подведомственной им сети распорядителей и получателей средств федерального бюджета, объеме и качестве предоставления ими бюджетных услуг.

На федеральном уровне необходимо обеспечить тесную координацию бюджетной реформы с реформой государственной службы и административной реформой, в том числе увязку объемов бюджетных ассигнований органам государственной власти с объемом и структурой функций этих органов; своевременную корректировку ассигнований после инвентаризации и пересмотра функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти, а также оценку эффективности выполняемых функций на основе показателей, сопоставляющих фактические и ожидаемые результаты от предоставления государственных услуг.

Помимо этого, важными практическими шагами должны стать:

* разработка и внедрение системы мер по стимулированию реформирования бюджетного процесса на принципах СБОР, учитывающую мотивацию всех участников реформы;
* создание механизмов, обеспечивающих прозрачность проводимой реформы;
* создание эффективной системы переподготовки государственных служащих, участвующих в данном процессе.

Внедрение СБОР в бюджетный процесс позволит оптимизировать ограниченные ресурсы бюджета, повысить результативность функционирования государства и качество предоставляемых им услуг, обеспечивающее:

* повышение результативности расходов на макроуровне через экономию бюджетных средств за счет сокращения или отказа от некоторых видов второстепенных и избыточных расходов и последующее перераспределение, и сосредоточение ресурсов на достижение наиболее важных для общества задач;
* повышение результативности расходов отдельных распорядителей и получателей бюджетных средств за счет улучшения качества отраслевого планирования и исполнения бюджета;
* повышение эффективности управления расходами со стороны Министерства финансов РФ за счет перехода от планирования и контроля за исполнением бюджета по большому количеству мелких статей расходов к формированию бюджета и контролю за его исполнением по целям, задачам и функциям государства, программам и/или группам программ отраслевых распорядителей бюджетных средств с выделением статей укрупненной экономической классификации (трансферты, административные расходы, капитальные расходы);
* улучшение качества социально-экономического и бюджетного планирования за счет повышения качества информации, используемой при принятии стратегических политических решений, решений о распределении расходов на выполнение государственных функций и о выделении средств на отдельные социально-экономические и отраслевые программы;

- развитие культуры стратегического планирования, управления расходами и ответственности за результаты деятельности на всех уровнях власти.

В данной связи рассмотрим направления бюджетного менеджмента в государственной сфере, ориентированного на результат по системе «вход -выход» в таблице 3.

Таблица 3 - Бюджетный менеджмент, ориентированный на результат по системе «вход-выход»

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Показатель | Бюджет, формируемый по входящим потокам | Целевой ориентированный бюджет |
| Бюджетный формат Что мы можем сделать? Что мы можем сделать в следующем периоде? | Данная сумма денег будет израсходована по определенным направлениям, субсидии | Данная сумма денег будет израсходована с целью оказания определенных видов общественных услуг в соответствии с поставленной задачей |
| Бюджетные изменения | В основном увеличивается постепенно | В основном рассчитывается на основе нулевого бюджета |
| Оценка, учетЧто произойдет в течение осуществления проекта или поставленной задачи | Деньги расходуются в соответствии с принятыми решениями | Стоимость, объем услуг и качество определяются в ходе выполнения программы или задачи |
| АудитЧто было сделано?Как это осуществлялось впрошлом? | Данные расходы осуществлялись строго по закону | Данные расходы осуществлялись строго по закону и по регулированию. Также это зависит от степени развития экономики, ее эффективности |
| Взаимосвязь между бюджетом, оценкой и аудитом | Не согласованы по времени | Зависит от менеджмента и политического цикла |

Таким образом, логика исследования предполагает рассмотрение исполнения бюджета Белгородской области с позиции эффективной организации бюджетного менеджмента в рамках среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат.

**2 Проблемы совершенствования бюджетной политики на субфедеральном уровне при переходе от финансовой стабилизации к стимулированному развитию**

**2.1 Тенденции и закономерности изменения бюджетного потенциала в регионах России**

Большинство объектов, изучаемых экономической наукой, в том числе и налоговые отношения, могут быть охарактеризованы кибернетическим понятием сложная система, поскольку, важным качеством любой системы является эмерджентность.

Одна из трудностей экономических исследований состоит в том, что почти не существует экономических объектов, которые можно было бы рассматривать как отдельные элементы. Так как сложность системы определяется количеством входящих в неё элементов, связями между этими элементами, а также взаимоотношениями между системой и средой, можно с уверенностью сказать, что экономика страны и отдельных её субъектов обладает всеми признаками очень сложной системы. Она объединяет огромное число элементов, отличается многообразием внутренних связей и связей с другими системами.

Так как именно сложные объекты представляют наибольший интерес для моделирования, оно может дать результаты, которые нельзя получить другими способами исследования. Об эффективности применения методов моделирования в области экономики можно говорить по двум причинам.

Во-первых, экономические объекты различного уровня можно рассматривать с позиций системного подхода.

Во-вторых, такие характеристики поведения экономических систем как динамичность, противоречивость поведения, тенденции к ухудшению характеристик, подверженность воздействию окружающей среды предопределяют выбор метода их исследования.

Формирование эффективной системы бюджетного менеджмента невозможно без прогнозирования налоговых доходов субфедеральных бюджетов. Точная оценка данного показателя в будущие периоды позволяет своевременно принимать те или иные меры по улучшению эффективности регулирования бюджетной политики региона.

Бюджетный потенциал в общем виде - это оценка возможных поступлений в бюджет определенного уровня. Поскольку выбор метода прогноза бюджетного потенциала территории, по нашему мнению, должен исходить из соображений точности и достоверности, следует снизить размерность задачи путем агрегирования информации (рисунок 5).

Агрегирование информации, позволяет снижать размерность задач прогнозирования без изменения их постановки. Наиболее простым примером агрегирования является сложение отдельных элементов прогнозируемой системы.

Таким образом, в процессе систематизированного научно-обоснованного прогнозирования бюджетного потенциала, имеет место развитие методологии прогнозирования, как совокупности методов, приемов и способов мышления, позволяющих на основе анализа ретроспективных данных, экзогенных и эндогенных связей объекта прогнозирования, а также их измерений в рамках рассматриваемого явления или процесса вывести суждения определенной достоверности относительно его будущего развития.

Региональные аспекты исследования формирования бюджетного потенциала определяются, прежде всего, деловой внешней окружающей средой, которая влияет на принятие решений предприятиями (организациями) и домохозяйствами, и характеризуется существенными межрегиональными различиями.

Экономическое положение отдельных регионов в Российской Федерации, а, следовательно, формирование и реализация бюджетного потенциала этих субъектов Федерации находится под влиянием множества факторов.

На различия социально-экономического положения регионов оказывают влияние как объективные, так и субъективные факторы.

|  |  |
| --- | --- |
|  | БЮДЖЕТНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ возможность увеличения доходной части бюджета региона |
|  |  |
|  |  |  |
|  | Увеличение отчислений от регулирующих налогов и сборов |
|  |  |
|  |  |
|  | Увеличение отчислений от закрепленных налогов и сборов |
|  |  |
|  |  |
|  | Дополнительные доходы от привлечения инвестиций |
|  |  |
|  |  |
|  | Увеличение поступлений от приватизации имущества, от сдачи его в аренду |
|  |  |
|  |  |
|  | Увеличение доходов от участия региона в уставном капитале предприятий и организаций |
|  |  |
|  |  |
|  | Увеличение доходов от внешнеэкономической деятельностирегиона |
|  |  |
|  |  |
|  | Увеличение поступлений от региональных займов |
|  |  |
|  |  |
|  | Увеличение отчислений из Федерального бюджета (дотации, трансферты, субвенции) |
|  |  |  |

Рисунок 5 - Направления увеличения бюджетного потенциала территории

Представляется, что к объективным факторам можно отнести:

* экономико-географическое положение,
* уровень развития региона,
* отраслевую специализацию региона,
* возможности использования природно-ресурсного потенциала и т.д.

К субъективным факторам относятся:

* деловая активность хозяйствующих субъектов,
* социально-экономическая политика региональных органов власти,
* внешнеэкономическое сотрудничество,
* взаимоотношения каждого отдельного региона с федеральными органами власти и др.

Указанные факторы являются условием развития межрегиональной дифференциации. Необходимо отметить, что это деление является условным, и изменение объективных факторов складывается под влиянием действия субъективных факторов.

Межрегиональные различия по уровню социально-экономического развития исследуются различными экономическими школами. В частности, регионы в зависимости от степени развитости могут дифференцироваться следующим образом:

1. регионы «капитала» с разносторонне развитой экономикой и ростом финансового сектора;
2. регионы с экспортно-ориентированным сырьем, металлургическим и транспортным сектором;
3. материально сильные регионы с крупномасштабной промышленностью;
4. регионы, которые реализуют политику «мягкого» перехода к рынку;
5. депрессивные регионы, специализирующиеся на легкой промышленности и оборудовании;
6. экономически слабые периферийные регионы, зависящие от федерального бюджета;
7. отдаленные северные и восточные регионы.

Необходимость выявления путей формирования оптимальной социально-экономической структуры региона на основе воздействия на бюджетный потенциал определяет потребность в исследовании тенденций и закономерностей поступления налоговых доходов в регионах Российской Федерации.

Сложившаяся к настоящему времени глубокая дифференциация социально-экономического развития российских регионов, а также достаточно противоречивые тенденции их современного генезиса обусловливают важность объективной интегрированной оценки указанных процессов, включая и сравнительный уровень их функционирования, анализ текущего социально-экономического положения. Соответствующие им структурные и динамические базовые показатели создают, на наш взгляд, основу для формирования бюджетного потенциала субъекта федерации.

Такая интегрированная оценка охватывает различные аспекты территориального развития, включая состояние природно-географической и демографической среды, экономики, социальной сферы, поскольку они формируют систему факторов и показателей, которые будут заложены нами в методику оценки, и прогнозирования бюджетного потенциала.

Представляется целесообразным провести анализ данных о поступлении налоговых доходов в граничащих с Белгородской областью регионах, входящих в Центральный федеральный округ и имеющих близкие показатели социально-экономического развития: Орловской, Брянской и Курской областях.

В связи с крайней изменчивостью налоговой системы в Российской Федерации, построение прогнозов бюджетного потенциала на основе длинных временных рядов, по нашему мнению, нецелесообразно, так как оно не может реально отразить возможный уровень бюджетного потенциала даже на краткосрочный период, прежде всего, в связи с заложенной в длинные временные ряды инертностью.

Независимо от направленности анализа межрегиональных различий, важнейшими параметрами, которые позволяют характеризовать дифференциацию социально-экономического развития, являются показатели качества деловой внешней окружающей среды в регионе, представленные в таблице 4 на примере Орловской, Курской, Брянской и Белгородской области.

Таблица 4 - Показатели активности хозяйствующих субъектов Федерации ЦФО в 2006 г.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатель | Орловская область | Курская область | Брянская область | Белгородская область | ЦФО |
| Численность населения, тыс. чел. (на 01.01.2007) | 833,8 | 1183,9 | 1331,3 | 1513,6 | 37356,3 |
| Удельный вес численности населения в общей численности населения ЦФО,% | 2,23 | 3,17 | 3,56 | 4,05 | 100 |
| Крупных городов: | 3 | 5 | 4 | 6 | 40 |
| Валовой региональный продукт, млн. руб. | 51588,4 | 83059,0 | 55108,3 | 177000,5 | 4586797,8 |
| Удельный вес ВРП в общей сумме ВРП ЦФО, % | 1Д2 | 1,81 | 1,2 | 3,86 | 100 |
| Объём инвестиций, млн. руб. | 8595,7 | 16530,0 | 7004,9 | 48400 | 896214,1 |
| Удельный вес инвестиций в общем объеме инвестиций ЦФО, % | 0,96 | 1,84 | 0,78 | 5,40 | 100 |
| Оборот розничной торговли, млн. руб. | 26082,8 | 37071,3 | 38596,9 | 58714,8 | 2598610,1 |
| Удельный вес оборота розничной торговли в общем объеме ЦФО, % | 1,00 | 1,43 | 1,49 | 2,26 | 100 |
| Объём платных услуг, млн. руб. | 7562 | 10819 | 13747 | 17000 | 868606 |
| Удельный вес объема платных услуг в общем объеме ЦФО, % | 0,87 | 1,25 | 1,58 | 1,96 | 100 |
| Количество МП, тыс. (% от количества по РФ за 2006 год) | 3,2 тыс. (0.3%) | 4,3 тыс. (0.4%) | 3,2 тыс. (0.3%) | 10,1 тыс. (0.95%) | 337 тыс. (31.59%) |
| Среднедушевые денежные доходы населения, руб. | 6025,7 | 6545,2 | 6278,3 | 6761,1 | 6402,6 |
| Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума (в % к общей численности населения) | 23,4 | 22,8 | 23,6 | 15,0 | 15,8 |
| Налоговые поступления на душу населения, руб. | 16,50 | 14,88 | 10,89 | 19,77 | 15,51 |
| Уровень бюджетной обеспеченности (Россия = 1) | 0,76 | 0,71 | 0,68 | 0,87 | 0,88 |
| Место по уровню бюджетной обеспеченности в РФ | 40 | 41 | *66* | 22 | **-** |
| Финансовая помощь на 1 человека, руб. | 1116 | 1403 | 3340 | 546 | **-** |
| Место по величине финансовой помощи на 1 человека в РФ | 51 | 49 | 26 | 64 |  |

Так, валовой региональный продукт, создаваемый в Орловской и Брянской областях на 60% ниже, чем аналогичный показатель в Курской области. В то же время в Белгородской области валовой региональный продукт больше чем в Курской области в 2 раза. Не следует забывать о том, что по своему экономическому содержанию ВРП определяется как сумма добавленной стоимости единиц-резидентов данного региона.

Резидентные единицы региональной экономики включают все корпорации, квазикорпорации или домашние хозяйства, имеющие центр экономического интереса на экономической территории данного региона. Если предприятие, осуществляющее экономическую деятельность на территории данного региона, является филиалом головной корпорации, находящейся в другом регионе, то оно является резидентом данного региона.

Дифференциация в показателях ВРП по регионам может быть обусловлена тем фактом, что объем инвестиций в Белгородской области практически в 6 раз превышает уровень подобных капиталовложений в Орловской и Брянской областях и в 3 раза в Курской области. Динамика инвестиций в основной капитал имеет положительную направленность, что связано со стабилизацией экономики и правильно выбранной стратегией развития отраслей региона. Данный момент особенно важен для формирования и поступления в бюджет имущественных налогов, поскольку инвестирование в основные фонды увеличивает среднегодовую стоимость имущества, являющуюся налоговой базой для этой группы налогов.

В целом, представляется, что подобная дифференциация характеристик активности предприятий свидетельствуют о существенных межрегиональных различиях, в части обеспечения условий, для формирования бюджетного потенциала в каждом из исследуемых регионов Центрального Федерального округа.

Проведём оценку тенденций и закономерностей изменения налоговых доходов Орловской, Брянской и Курской областей на основе метода репрезентативной налоговой системы с использованием регрессионного анализа взаимосвязей налоговых поступлений и макроэкономических показателей субъекта федерации. Для этого определим структуру налоговых доходов по основным группам и видам налогов, действующих на территории данных регионов.

Структура и динамика доходов Орловской области в 2003-2005 гг. в соответствии с запланированными и исполненными показателями представлена в приложении А. Очевидно, что наблюдается положительная динамика общего объема поступлений налоговых доходов в бюджет области, как собственных, так и регулирующих. При этом фактические показатели по взиманию налоговых доходов превышают запланированные.

Наибольший удельный вес в структуре налоговых доходов Орловской области занимают отчисления от налога на прибыль, направляемые в региональный бюджет (67% в 2003 г., 69% в 2004 г., 68% в 2005 г.). При этом в структуре налогов на прибыль основным на протяжении всего анализируемого периода является налог на прибыль организаций (52,3% в 2003 г., 52,2% в 2004 г., 40,6% в 2005 г. от общей суммы поступлений налогов на прибыль в отчетных периодах).

Следующим важнейшим по значимости для регионального бюджета является налог на доходы физических лиц (31,91% в 2003 г., 29,46% в 2004 г., 30,66% в 2005 г.), в том числе полученные в виде дивидендов от долевого участия в деятельности организаций, а также в виде выигрышей и призов в целях рекламы, материальной выгоды по заемным средствам и процентным доходам по вкладам в банках.

Соответственно, на остальные статьи налоговых доходов бюджета Орловской области (налоги на товары и услуги, лицензионные сборы и пошлины, налоги на совокупный доход, налоги на имущество и т.д.) в анализируемом периоде приходится: 1,09% в 2003 г., 1,54% в 2004 г., 1,34% в 2005 г., то есть удельный вес данных доходов незначительный.

Необходимо отметить, что ряд региональных налогов, в частности касающихся использования природно-сырьевых ресурсов региона, фактически не представлен в структуре налоговых доходов Орловской области. Целесообразно сравнить данные проведенного анализа с сопоставимыми показателями формирования налоговых доходов бюджета Брянской области.

Анализ данного показателя позволяет сделать вывод о том, что в отличие от Орловской области, запланированные показатели поступлений налоговых доходов в бюджет Брянской области не выполняются в полном объеме (за исключением 2003 г.) и исполненные платежи не покрывают назначенные объемы поступлений, как в 2004 г. (-120535 тыс. руб.), так и в 2005 г. (-152131 тыс. руб.), что может расцениваться как отрицательная тенденция, и косвенно указывает на снижение эффективности работы фискальных органов в течение анализируемого периода.

Очевидно, что структура налоговых доходов Брянской области в анализируемом периоде аналогична структуре этого показателя в Орловской области. В частности, системообразующим налоговым доходом для регионального бюджета также является налог на прибыль (52,78% в 2003 г., 56,0% в 2004 г., 60,96% в 2005 г.). Однако в Брянской области наблюдается более значительный прирост удельного веса данного показателя в общей структуре налоговых доходов на 11,18% за период с 2003 г. по 2005 г.

При этом налог на прибыль организаций в общей структуре налогов на прибыль занимает гораздо меньший удельный вес: 32,68% в 2003 г. (против 52,8%о в Орловской области); 24,69%в 2004 г. (52,2% в Орловской области); 34,47% в 2005 г. (40,6% в Орловской области) от общей суммы поступлений налогов на прибыль в анализируемом периоде.

Налог на доходы физических лиц является вторым по удельному весу поступлений налоговых доходов в бюджет Брянской области в 2003-2005 гг., что аналогично структуре налоговых доходов бюджета Орловской области. В частности, удельный вес налоговых доходов по данному показателю составляет: 35,42% в 2003 г. (31,91% в Орловской области), 42,10% в 2004 г. (39,46% в Орловской области), 37,93% в 2005 г. (30,66% в Орловской области).

Очевидно, что в структуре налоговых доходов Брянской области поступления налогов на доходы физических лиц являются более значимыми по весу, чем в Орловской области, в абсолютном выражении этот показатель также значительно выше. Представляется, что подобная динамика обусловлена более высоким уровнем доходом в Брянской области, что подтверждается данными о среднедушевых денежных доходах населения (см. таблицу 5). В частности, среднедушевые доходы в Орловской области составляют 6025,7 руб., а в Брянской области — 6278,3 руб.

Остальные налоговые доходы бюджета Брянской области (налоги на товары и услуги, лицензионные сборы и пошлины, налоги на совокупный доход, налоги на имущество и т.д.) в 2003-2005 гг. занимают в общей структуре следующий удельный вес: 1,8% в 2003 г., 2,07% в 2004 г., 1,11% в 2005 г., что свидетельствует о том, что они не играют значительной роли при формировании налоговой составляющей территориального бюджета.

На основании анализа формирования налоговых доходов бюджета Курской области в 2003-2005 гг. можно построить динамический ряд общих объемов поступления налоговых доходов в бюджет данного субъекта Федерации в анализируемом периоде.

Очевидно, что в течение всего отчетного периода в бюджете Курской области наблюдается недоимка по налогам относительно запланированного объема поступлений. Причем, разрыв между плановыми и фактическими показателями является более значительным, чем в Брянской области, где мы отметили аналогичную тенденцию.

В частности, в 2003 г. в бюджет Курской области получено налоговых доходов на 249615 тыс. рублей меньше запланированного объема, в 2004 г. - на 715418 тыс. рублей, в 2005 г. - на 199029 тыс. рублей. Несмотря на тот факт, что в 2005 г. ситуация несколько стабилизировалась, наличие подобного отклонения фактического исполнения регионального бюджета от запланированного в части налоговых доходов следует рассматривать как показатель недостаточно высокого качества бюджетного планирования и прогнозирования.

Вертикальный анализ налоговых доходов бюджета Курской области в анализируемом периоде показывает, что структура бюджета данного субъекта Федерации аналогична структуре бюджетов Орловской и Брянской области.

Так, системообразующим налоговым доходом для регионального бюджета Курской области также является налог на прибыль (51,26% в 2003 г., 52,38% в 2004 г., 64,37% в 2005 г.). В Курской области наблюдается самый значительный прирост удельного веса данного показателя в общей структуре налоговых доходов на 13,11% за период с 2003 г. по 2005 г.

Следует отметить, что в Курской области самый высокий абсолютный показатель суммарного объема полученных в 2005 г. налоговых доходов -8219120 тыс. руб. (для сравнения в Орловской области этот показатель составляет в 2005 г. 6227480 тыс. руб., в Брянской области - 6107813 тыс. руб.). Таким образом, основной прирост налоговых доходов данного региона достигается за счет прироста доходов по налогу на прибыль.

В абсолютном выражении прирост поступлений по налогам на прибыль в Курской области с 2003 по 2005 гг. составляет 2567458 тыс. рублей (относительный прирост составил +94,5%), что является положительной тенденцией в динамике данного показателя и подтверждает сделанные ранее выводы о наиболее эффективном экономическом развитии в данном субъекте Федерации относительно других анализируемых регионов.

При этом налог на прибыль организаций в общей структуре налогов на прибыль (см. приложение В) занимает гораздо меньший удельный вес: 36,55% в 2003 г. (52,8% в Орловской области, *32,68%* в Брянской области); 23,56% в

1. г. (52,2% в Орловской области, 24,69% в Брянской области); 46,16% в
2. г. (40,6%о в Орловской области, 34,47%) в Брянской области) от общей суммы поступлений налогов на прибыль в анализируемом периоде.

В то же время в отчетном периоде имеет место и очень значительный рост данного показателя в абсолютном выражении: на 1445535 тыс. рублей (с 989656 тыс. рублей в 2003 г. до 2435191 тыс. рублей в 2005 г.), то есть относительный прирост составляет 146%).

Вторым по удельному весу в общей структуре поступлений налоговых доходов в бюджет Курской области в 2003-2005 гг. является налог на доходы физических лиц, что аналогично структуре налоговых доходов региональных бюджетов Орловской и Брянской областей. Так, доля налоговых доходов по данному показателю составляет: 39,41% в 2003 г. (для сравнения - 31,91%) в Орловской области, 35,42%> в Брянской области), 39,15%) в 2004 г. (39,46%) в Орловской области, 42,10%) в Брянской области), 34,03% в 2005 г. (30,66% в Орловской области, 37,93% в Брянской области).

Прочие налоговые доходы бюджета Курской области (налоги на товары и услуги, лицензионные сборы и пошлины, налоги на совокупный доход, налоги на имущество и т.д.) в 2003-2005 гг. занимают в общей структуре следующий удельный вес: 9,33% в 2003 г., 8,47% в 2004 г., 1,60% в 2005 г. Таким образом, в 2003-2004 гг. в структуре налоговых доходов бюджета Курской области прочие налоги имеют более значительный вес, чем в структуре бюджетов Орловской и Брянской областей, однако в 2005 г. этот разрыв нивелируется.

Анализ абсолютных показателей показывает, что суммарные платежи по прочим налогам остались практически неизменными в течение всего отчетного периода, тогда как произошел уже отмеченный выше рост поступлений по налогам на прибыль и на доходы физических лиц, что способствовало изменению структуры общих налоговых доходов бюджета Курской области.

Очевидно, что для всех анализируемых регионов в 2003-2005 гг. характерно превалирование поступлений по налогу на прибыль организаций в общей структуре доходов региональных бюджетов. Представляется целесообразным сравнить динамику указанных платежей в разрезе данных регионов (рисунок 13).

Таким образом, проведенный анализ позволяет сделать следующие выводы о тенденциях формирования налоговых доходов на региональном уровне.

1. Формирование налоговых доходов субъектов Федерации в анализируемом периоде определяется налоговой структурой, сложившейся в регионе. Налоговая структура представляет собой структуру налоговых поступлений, по видам налогов, которые отражают состояние и динамику налогооблагаемой базы в регионе, а также величину реализованного налогового потенциала за анализируемый период.
2. Имеет место концентрация налоговых поступлений, когда значительная часть налоговых доходов регионального бюджета формируется за счет небольшого количества налогов - налога на прибыль и на доходы физических лиц. Имеет место высокая дисперсия, характеризующаяся отсутствием или незначительным удельным весом налогов с низким объемом поступлений.

3. Потенциал социально-экономического развития региона определяется экономической активностью предприятий, определяющим бюджетный потенциал территории. Налогооблагаемая база в части потенциала предприятий формировать налоговые доходы в виде налога на прибыль, определяется налогооблагаемой прибылью (до введения главы 25 Налогового кодекса данный показатель налоговой базы определялся валовой прибылью, которая в дальнейшем подлежала корректировке). Прибыль представляет собой результат учетных операций, которые призваны обеспечить информацию о результативности отдачи капитала, в определенных условиях, с учетом реализации определенных финансовых целей предприятий.

Прогнозирование бюджетного потенциала региона является частью макроэкономического прогнозирования и важным инструментом для проведения и мониторинга налоговой политики. Точная оценка данного показателя в будущие периоды позволяет своевременно принимать те или иные меры по улучшению эффективности регулирования бюджетной политики государства.

Формирование потенциала социально-экономического развития региона может и должно базироваться на учете возможностей налоговых возможностей региональных предприятий, включающего возможности формирования величины налогооблагаемой прибыли и начисления налогов с этого дохода, находится под влиянием как макроэкономических, так и мезоэкономических факторов.

**3. Концептуальные основы повышения эффективности бюджетного менеджмента в современных условиях**

**3.1 Формирование эффективной системы бюджетного менеджмента, ориентированного на результат**

Модернизация направлений планирования и анализа деятельности государственных органов власти будет способствовать повышению эффективности государственного управления. В данном случае необходимо создать направления перехода от рутинных бюрократических процедур, происходящих в управлении бюджетом, к ориентации на достижение конкретных результатов с эффективным использованием бюджетных ресурсов. Видится, что решение поставленной задачи, требует:

* для процесса планирования и оценки деятельности государственных органов необходима разработка специальной системы качественных и количественных индикаторов;
* объединения органов государственной власти в зависимости от функциональной деятельности и возможности в процессе их деятельности применения системы разработанных качественных и количественных индикаторов.

В данной связи уместно отметить слова В.В. Путина, высказанных в Бюджетном послании Федеральному собранию РФ 9 марта 2007 г.: «Бюджетная стратегия на среднесрочную перспективу должна быть ориентирована на содействие социальному и экономическому развитию Российской Федерации при безусловном учете критериев эффективности и результативности бюджетных расходов».

Разработка специальной системы качественных и количественных индикаторов и объединение органов исполнительной власти создадут фундамент к применению более совершенной методологии бюджетного менеджмента, нацеленной на увеличение эффективности использования бюджетных средств и на соблюдение равенства фактических расходов запланированному уровню.

В данной связи целесообразно определить место бюджетного менеджмента в системе взаимодействий в рамках бюджетной системы (рисунок 25).

*БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА*

*Бюджет*

Отношения по поводу формирования и использования целевых фондов

денежных средств

*Бюджетное устройство*

Совокупность бюджетных фондов по уровням управления: федерация, субъект, органы местного самоуправления

*Бюджетная политика*

Система мер и действий органов власти в области управления бюджетным процессом на основе концепции развития бюджетных отношений в составе общей экономической политики, направленных на реализацию всех функций бюджета в целях достижения определенного на данном этапе экономического и социального эффекта

*Бюджетный менеджмент*

Система программно-целевого управления бюджетами различных уровней посредством бюджетного механизма с целью оптимизации доходов и расходов бюджета в целях обеспечения эффективного решения задач социально-экономического развития территорий

*Бюджетный механизм*

Совокупность методов аккумуляции средств в бюджете, методов и форм выделения средств из бюджета и межбюджетных отношений

*Юридические нормы*

Принимаемые федеральные законы и законодательство субъектов РФ и МС

*Финансово-бюджетный аппарата*

Структура государственных властных структур, регламентирующих бюджетный процесс

Согласованность элементов бюджетной системы является важнейшей предпосылкой эффективного ее функционирования.

Первичным при достижении поставленных целей является разделение различных видов государственных органов власти по направлениям их функциональной значимости, что повлечет необходимость создания различных индикаторов, применяемых при планировании и оценке их деятельности. Прежде всего, мы говорим о политических функциях управления и регулирования бюджетным процессом и об оказании качественных общественных услуг населению страны.

При инструментализации целей, выдвигаемых на политическом уровне, как основы для формирования системы индикаторов для планирования и оценки, важно дифференцировать «поддерживающие» (статические) и «развивающие» (динамические) функции и соответствующие им индикаторы. Первые связаны с необходимостью поддержания (достижения) некоторых общественно нормальных (приемлемых) уровней явления или оказания услуг, вторые - с развитием тех или иных сфер общественной жизни.

Далее отметим, что не менее важной является задача построения непосредственно самой системы индикаторов и параметров их измерения такими методами, которые бы, в конечном счете, не приводили к искажению информации и не зарождали бездейственности государственных органов власти.

Планирование размещения финансовых ресурсов должно включать анализ возможных поступлений финансовых средств с подробным описанием источников, установление наиболее значимых целей проводимой бюджетной политики, а также разработанную общую схему размещения ресурсов с целью решения поставленных задач. Из вышесказанного следует, что главной целью является разработка общей схемы бюджетных расходов. Разработка общей схемы размещения ресурсов для достижения поставленных целей, должна производиться на основании следующих принципов:

- формирование в терминах пакетов расходных программ всех планируемых расходов;

- необходимость сопровождения каждого пакета расходных программ расчетом затрат на его исполнение;

* учет в расчете затрат на выполнение той или иной расходной программы всех экономических расходных статей, например, выплата заработной платы работникам, коммунальные платежи, приобретение оборудования и т.д.;
* контроль может включать: контроль за исполнением расходных программ в целом и контроль за исполнением отдельных статей расходов;
* на этапе планирования пакетов расходных программ необходимо провести: анализ затрат на реализацию программы и выгоды от реализации программы;
* необходимость проведения анализа в отношении политических, социальных, правовых и административных аспектов исполнения бюджета;
* конечным результатом и выгодой от осуществления расходных программ должна быть цель расходной программы в соответствии с текущей ситуацией;
* при формировании расходной программы необходимо определить ответственность участвующих организаций и финансовых органов за правильное осуществление своих полномочий;
* формирование основных направлений по достижению поставленных целей, а также утверждение единых нормативов расходования средств на все цели в абсолютном выражении до детализации бюджетного расходного плана;
* необходимость планирования взаимоотношений между поступлением средств на финансирование расходной программы и объемами поступлений на поставленные цели;
* необходимость планирования изменений в объемах расхода бюджетных средств при увеличении или уменьшении фактических объемов доходов;
* при планировании расходов необходимо предвидеть возможность появления форс-мажорных обстоятельств, а именно, создавать резерв для финансирования имеющих место к возникновению событий.

В Российской Федерации трехлетний опыт использования элементов результативного управления при планировании расходов органов исполнительной власти (составление и обсуждение докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования) выявил ряд проблем: трудности при формулировании целей и задач органа исполнительной власти, при определении набора показателей результативности для отдельной цели органа исполнительной власти и для иерархии целей. Поэтому дать оценку текущей ситуации в части внедрения результативного управления довольно сложно, поскольку процесс далек от завершения.

Кроме того, распределение государственных средств никогда не бывает оптимальным, поскольку потребности и приоритеты меняются. Более того, в отсутствие рыночных стимулов постоянно приходится преодолевать инерцию и самоуспокоенность в целях повышения социально-экономической эффективности бюджетных расходов.

Критерий эффективности бюджетных расходов для его определения должен быть поставлен в соответствие более фундаментальному критерию оптимальности, поскольку он является понятием бесперебойного эффективного функционирования российской экономики и элементом любой оптимизационной экономико-математической модели.

В литературе критерий оптимальности определяется как количественный или порядковый показатель, выражающий предельную меру экономического эффекта принимаемого решения для сравнительной оценки возможных решений (альтернатив) и выбора лучшего. В экономике критерии оптимальности минимумом затрат не ограничиваются.

На стадии осуществления бюджетных расходов функционирование системы бюджетного менеджмента, ориентированного на результат, должно осуществляться на основе следующих принципов.

1. Принципа достаточности фактически израсходованных сумм запланированному объему. Для успешного функционирования предлагаемого принципа необходимо разработать и применять различные методы контроля за использованием бюджетных средств.
2. Принципа прозрачности исполнения бюджета, который должен позволять контролировать движение бюджетных средств по бухгалтерским записям.
3. Принципа идентичности фактических расходов на осуществление расходной программы поставленным целям при планировании бюджетной программы.
4. Принципа ответственности за выполнение расходных программ.

5) Принцип мониторинга системы показателей результативности.
Однако, вместо единой системы управления бюджетными расходами, в

России четырехуровневая бюджетная система, в которой существование каждого уровня имеет свои цели и задачи.

Фискальный план зачастую является бюджетом политических обязательств, взятых на себя органами власти в отношении осуществления тех или иных расходных программ. За бюджетом политических обязательств, следует закон о бюджете на очередной финансовый год, который представляет собой утвержденный объем финансирования различных расходных программ, рассчитанный на основании определенных предпосылок и сценариев развития экономической ситуации и получения доходов.

В случае если развитие ситуации не идет по намеченным планам, исполнение бюджета переходит на "кассовую" основу, которая заключается в приведении в соответствие расходов получаемым доходам.

Для того чтобы не происходило серьезных изменений в соответствии с запланированными мероприятиями по управлению расходами необходимо наличие качественной системы контроля правильности процесса управления бюджетными расходами. Контроль является важнейшей функцией бюджетного менеджмента и трактуется как организация бюджетного процесса, в рамках которой с помощью различной методологии и на всех этапах устанавливается соответствие деятельности органов государственной власти поставленным целям.

Таким образом, процесс бюджетного контроля состоит из трех этапов: стадия планирования, стадия управления и операционного контроля.

Предварительный контроль на стадии финансирования включает следующие этапы:

* наличие остатка бюджетных ассигнований;
* наличие остатка лимита бюджетных обязательств;
* наличие заявки на финансирование;
* непревышение суммы денежных обязательств над бюджетными ассигнованиями с учетом принятых обязательств.

Текущий контроль при осуществлении кассового расхода включает следующие этапы:

* проверка остатка средств на лицевом счете;
* проверка документов по проведению конкурсных процедур;

- непревышение кассового расхода ПБС над доведенным им лимитом
бюджетных обязательств;

* проверка целевого использования средств;
* контроль номенклатуры, цен и объемов;
* проверка правильности отнесения расходов на коды экономической классификации расходов;
* проверка правильности содержания расчетно-платежных документов при проведении операций с наличными и безналичными средствами.

Вероятность соответствия фактических результатов запланированным в бюджете зависит так же от качественной работы органов, уполномоченных к исполнению бюджета.

Для проведения оценки качества работы государственных органов, занимающихся исполнением бюджета по расходам, их классифицируют на 2 вида и их отношения являются предметом оценки:

1. Центральные агентства - отвечают за налоговый менеджмент.
2. Административные агентства — отвечают за процесс осуществления государственных расходов.

В России на сегодняшний день отмечается большое количество центральных агентств, задачей которых является создание благоприятной экономической ситуации и качественное предоставление государственных услуг. Цель административных агентств - это способствование получения больших объемов финансовых средств у центральных агентств для удовлетворения потребностей населения страны. Мы видим факт кардинальных отличий между рассмотренными видами государственных органов, занимающихся исполнением бюджета по расходам. Для повышения эффективности работы системы, необходимо разработать методологию взаимодействия между двумя видами агентств.

В данном случае рассмотрим отношения принципал-агент, в которых одно лицо или группа лиц (принципал) обращается к другому лицу или группе лиц (агенту) с просьбой оказать услуги агентом от имени принципала с возможностью предоставления агенту прав к принятию необходимых решений по договору оказания услуг. Предположительно по договору агенты (административные агентства) ведут деятельность по выполнению решений по стабилизации экономики, принятых центральными агентствами. Отметим, что при выбранном типе взаимоотношений административные агентства отменят стратегию увеличения своего бюджета, а будут достигать максимизации собственной полезности и таких объемов своего бюджета, при котором будет заметно равенство между максимальным размером бюджета и минимальными издержками на оказание услуг населению. В соответствии с исследованиями, отметим, что отношения агент-принципал проходят по описанной схеме только при:

- исключении контрольных мер принципала за агентом;

* наличии жесткой бюджетной политики принципала;
* принятие агентом всех условий и бюджетной политики принципала;
* агент вправе принимать самостоятельные решения только в строго определенных рамках.

Предложенная методология построения отношений между организациями имеет свои ограничительные рамки в своем применении к системе исполнения государственного бюджета.

После проведения мониторинга оценки результатов деятельности финансовых органов заключительным этапом бюджетного менеджмента, ориентированного на результат, является анализ эффективности проведенных этапов, который необходимо проводить для внесения изменений в процесс планирования.

Существует три основных метода измерения эффективности деятельности по управлению государственными расходами:

1) Анализ индексов *{ratio analysis).* Он заключается в сопоставлении эффективности деятельности определенной организации с показателями предыдущих периодов и показателями подобных ей организаций, а также в сравнении альтернативных подходов. Для этого рассчитывают себестоимость единицы выпуска для каждого вида государственных услуг, а также показатели производительности - отношение входящих ресурсов к выпуску. У метода анализа индексов есть неоспоримые достоинства и существенные недостатки. С одной стороны, это самый простой метод и самый дешевый способ измерения эффективности. С другой стороны, у него немало ограничений: в частности, сам по себе анализ индексов не позволяет учесть объективные факторы, которые повлияли на структуру управления в организации, привели к изменениям по сравнению с предыдущими периодами или с другими организациями. Этот метод оценки эффективности целесообразно использовать применительно к производственным государственным структурам, но не к оказывающим государственные услуги агентствам.

1. Регрессионный анализ. Этот подход значительно шире предыдущего. Основная проблема его интеграции в систему оценки эффективности заключается в том, что причинно-следственные связи в исследуемых процессах без дополнительной информации практически не поддаются точной и однозначной оценке. Кроме того, регрессионный анализ требует постоянного контроля за генерируемыми внутри организации основными и пояснительными данными. Еще один важнейший недостаток метода: по сути, эффективность оценивается в нем на основе анализа отклонений от среднего. А для целей максимального роста эффективности, несомненно, предпочтительнее ориентация на самую высокую результативность.
2. Анализ пакетов данных (Data envelope analysis). Этот появившийся сравнительно недавно метод анализа ориентирован на максимальный уровень производительности или результативности. Деятельность организации признается неэффективной, если ее производительность, ниже «передового уровня» или себестоимость ее товаров (услуг) превышает показатель, признанный «эффективным». Этот метод при всей своей современности и актуальности тоже не без изъянов: в частности, отмечается некоторая искусственность построений в определении максимально достижимого уровня. Выходит, что реальные данные все равно базируются на усредненных показателях, а для нужд модели они модифицируются. Таким образом, полученная proxy может быть тесно связана с искомым показателем, а может моделировать его недостаточно адекватно. Здесь можно допустить необъективность, так же как и в выборе исследуемых производственных подразделений.

При выборе метода для определения эффективности государственных расходов и интерпретации результатов такой оценки необходимо обращать внимание на нужды пользователей этой информации. Вот почему так важно показывать конкретные группы и виды подлежащих расчету индикаторов, периодичность сбора информации, форму представления результатов. Не менее важно, как подаются материалы исследований и выводы: заказчики обычно добиваются экономичности и предельной объективности, желают получить нужную им информацию в сжатые сроки.

Руководители бюджетных учреждений и ведомств в силу разных причин не хотят ориентироваться на показатели действенности, их не устраивает невозможность точно определить причинность, смущает наличие значительных лагов, недостаточность информации и ее асимметрия. Подход, основанный на анализе действенности реализуемых программ в бюджетном менеджменте, считаем более приемлемым ориентиром. Однако зависимость результата от используемого метода здесь не прямая. Как уже говорилось, важную роль играют индикаторы качества.

Далее отметим, что необходим определенный набор показателей деятельности организации, который даст возможность применения методик оценки эффективности деятельности организации. Данные показатели должны быть специфическими в количественном измерении и отражать все задачи деятельности организации.

Рассмотренные выше агентства имеют различное представление целей и задач оценки эффективности их деятельности. Так, административные агентства, ответственные за осуществление бюджетных расходов, полагают, что информация о результатах их деятельности используется для планирования их собственной деятельности. Результаты исследования должны использоваться для информирования менеджеров по проблемам с целью их быстрого решения. Применительно к центральным финансовым органам, большой интерес заключается в прогрессе результатов деятельности организации и влияние его на состояние ресурсов в будущем. Именно для центральных агентств применимы варианты бюджетной политики, которые разработаны на основе полученных результатов.

Качественная оценка деятельности органов государственной власти - это внешний и внутренний аудит, проверки инспекций, мониторинг деятельности, бюджетное планирование, анализ эффективности расходных программ. При этом качественный анализ включает:

1. анализ необходимости расходной программы;
2. анализ этапов и результатов осуществления программы;
3. анализ сильных и слабых сторон расходной программы;
4. разработка методологии повышения эффективности программы;
5. анализ соответствия результатов осуществления программы запланированным целям и задачам.

В данной связи можно предложить два вида параметров оценки качества управления бюджетными ресурсами: экономические и социальные параметры.

Наиболее часто используемым методом бюджетного менеджмента в сложившихся современных бюджетных отношениях является построение управления бюджетными ведомствами с помощью сравнения с наилучшими результатами. Данный метод в настоящее время является одним из основных инструментов увеличения результативности деятельности государственного сектора, а внедрение этого метода управления показало, что сравнение может быть сильным стимулом повышения эффективности деятельности организации.

Общая схема действий в рамках такого метода управления, как сравнение с лучшими показателями, заключается в следующем:

1. Определение организации с лучшими показателями в отрасли и изучение методов, с помощью которых ей удалось достигнуть результатов.
2. Разработка плана повышения эффективности собственной организации и осуществление планов.
3. Мониторинг и оценка результатов деятельности.

Прямые результаты характеризуются следующими параметрами:

* целевое использование бюджетных средств;
* контроль и анализ цен по денежным обязательствам;
* оценка ресурсной потребности. Применение энергосберегающих технологий;
* сокращение необоснованных бюджетных расходов;
* использование временно свободных средств (беспроцентное кредитование бюджетных расходов).

Косвенные результаты характеризуются следующими параметрами:

* конкурсный отбор поставщиков бюджетных услуг;
* недопущение возникновения кредиторской задолженности;
* открытость и общедоступность информации по осуществлению расходных операций;
* вариантная оценка затрат для выбора наиболее экономичных способов достижения цели;

- право использования остатков бюджетных средств текущего года в качестве дополнительного финансирования на следующий финансовый год.

Следует отметить, что в «Основных результатах и направлениях бюджетной политики на 2008-2010 годы», опубликованной Минфином РФ, также значительное внимание уделено повышению качества и эффективности бюджетных расходов.

В рамках настоящего исследования представляется необходимым рассмотреть некоторые направления повышения качества бюджетного менеджмента более подробно.

**3.2 Определение результативности бюджетных расходов и оценка качества бюджетной услуги**

Сфера бюджетных финансовых отношений не получила достаточного методического и организационно-правового обеспечения критериев определения результативности расходов по производственным и финансовым показателям.

Следует выделить специфические критерии эффективности организации государственного управления бюджетными средствами в современных условиях.

1. Обеспечение эффективного перераспределения ресурсов между рыночным и бюджетным секторами. Под эффективностью перераспределения понимается соответствие реальных объемов перераспределенных средств соотношению потребностей населения в общественных и рыночных благах, а также соответствие реальных объемов перераспределенных средств заявленному (запланированному) результату.
2. Обеспечение распределения ресурсов в соответствии с полученными результатами, мониторинг результативности бюджетных вложений. Бюджетные средства должны предоставляться дифференцированно с возможностью лишения бюджетополучателя бюджетных средств при условии расхождения между заявленными и полученными результатами.

3. Обеспечение минимизации издержек в процессе мобилизации бюджетных средств и организации их использования.

Для данной системы критериев можно выделить ряд условий для их достижения, предполагающих решение конкретных управленческих задач.

Так, для первых двух критериев необходимо добиться эффективного механизма общественного выбора, при котором предпочтения населения имеют прямой канал связи с политиками, обладающими реальной властью и финансовой возможностью их реализации. В соответствии с этими предпочтениями конкретизируются целевые ориентиры бюджетной политики, выделяются соответствующие ресурсы.

Для реализации третьего критерия необходима разработка эффективной системы планирования, исполнения и контроля, позволяющая мобильно и гибко распределять бюджетные ресурсы в соответствии с быстро меняющейся внешней средой и предпочтениями населения.

Реализация данных критериев возможна при взаимодействии достаточно большого числа органов государственной власти, обеспечивающих управление бюджетными средствами на всех уровнях управления, т.е. необходима эффективная система бюджетного менеджмента.

В современных методиках бюджетного анализа результативности расходов не разработаны предложения оценки качества бюджетной услуги на основе интегрального показателя, учитывающего основные аспекты производственной и финансовой деятельности бюджетного учреждения.

В странах, использующих бюджетирование, ориентированное на результат, при определении эффективности расходования бюджетных средств разграничивают:

*прямые (непосредственные) результаты деятельности* (объем общественных благ, услуг или работ, произведенных государственными учреждениями, например, количество проведенных в медицинских организациях операций);

*конечные социальные результаты* (социально-экономический эффект от предоставляемых государством услуг, например, повышение уровня образования населения).

Необходимо согласиться с точкой зрения специалистов, что для внедрения нового метода на стадии планирования бюджета необходимо разработать показатели, позволяющие оценивать эффективность произведенных бюджетных расходов и степень достижения поставленных целей. Для этого предлагается применять следующие показатели эффективности и результативности:

*показатель затрат* - стоимостная оценка требуемых для предоставления бюджетной услуги финансовых, трудовых и материальных ресурсов (например, необходимых объемов средств для приобретения оборудования);

*показатель выпуска -* непосредственные результаты произведенных затрат, объем и качество предоставленных потребителям услуг или выполненных работ (например, количество лиц, получивших высшее образование);

*показатель конечных результатов деятельности -* последствия выполнения органами государственной власти, государственными учреждениями возложенных на них функций, поставленных задач, реализации программ.

Они включают следующие индикаторы:

*социальной эффективности* — степень достижения поставленных целей, определенного социального эффекта в процентном или абсолютном выражении (как конкретный результат в отношении всего населения или определенной группы людей, получивших выгоду, например, повышение общего уровня образования населения);

*экономической эффективности* - стоимость затрат на единицу выпуска продукции (выполнения работ, оказания услуг, например, при строительстве школы таким показателем могут быть затраты государства на создание учебного места);

*социально-экономической эффективности* — соотношения полученного социального эффекта и произведенных затрат;

*экономии и бережливости* — экономное обращение с материальными ресурсами, то есть оптимальность, экономическая рентабельность приобретения и использования трудовых, финансовых и материальных ресурсов.

Однако, по оценке специалистов, довольно сложно определить и контролировать конечный социальный результат, поскольку он может проявиться в долгосрочном периоде и зависеть от множества других факторов, в том числе и внешних. Например, сокращение преступности может быть результатом деятельности Министерства внутренних дел, реализации программ Министерства образования, следствием изменения демографической ситуации, общего улучшения экономической ситуации и т.п.

Именно поэтому представляется необходимым предложить методику оценки результативности бюджетных расходов.

Оценку результативности бюджетных расходов предлагается производить в соответствии с Паспортом бюджетной услуги.

*Паспорт бюджетной услуги* - документ, характеризующий бюджетную услугу. Наличие паспорта бюджетной услуги является обязательным условием для предоставления бюджетной услуги. Паспорт бюджетной услуги составляется главным распорядителем бюджетных средств по определенной форме.

Паспорт бюджетной услуги:

1. позволяет уточнить описание услуги;
2. позволяет уточнить количественные параметры услуги;
3. позволяет уточнить перечень правоустанавливающих документов;
4. позволяет уточнить контингент (круг потребителей бюджетной услуги);
5. позволяет уточнить необходимые объемы финансирования.

Паспорт бюджетной услуги включает следующие разделы:

1. Наименование бюджетной услуги;
2. Содержание (характеристика) бюджетной услуги;
3. Потребитель услуги;
4. Стандарты качества бюджетной услуги;
5. Наименование исполнительного органа (органов) государственной власти, ответственного за предоставление бюджетной услуги;
6. Количество субъектов предоставления бюджетной услуги по видам;
7. Требования к результатам работы бюджетных учреждений;
8. Финансово-расчетные показатели услуги;
9. Объем предоставления бюджетной услуги;

10) Перечень документов, представляемых потребителем бюджетной услуги.

Необходимо предложить примерный Перечень основных требований к результатам работы бюджетных учреждений в соответствии со стандартами качества предоставления бюджетных услуг.

Кроме того, следует в существующий Паспорт внести раздел «Качество бюджетной услуги», как соответствующий общему направлению БОР.

Однако в данной связи следует внести предложение о необходимости принятия закона Белгородской области «О стандартах качества предоставления бюджетных услуг за счет средств бюджета Белгородской области».

Оценку качества бюджетной услуги предлагается вести на основе ГОСТ Р 52142-2003 от 24.11.2003 г. «Качество социальных услуг».

Общие положения по оценке качества бюджетной услуги представлены в Приложении Е.

В настоящей дипломной работе рассмотрена методика бюджетного анализа результативности расходов на высшее образование, как наиболее близкое автору.

Следует отметить, что сфера бюджетных финансовых отношений не получила достаточного методического и организационно-правового обеспечения критериев определения результативности расходов по производственным и финансовым показателям. В современных методиках бюджетного анализа результативности расходов не разработаны предложения оценки качества бюджетной услуги на основе интегрального показателя, учитывающего основные аспекты производственной и финансовой деятельности образовательных учреждений. При оценке качества образовательных услуг отсутствуют рекомендации по изменению нормативных значений показателей в связи с изменениями реальных экономических условий, бюджетного финансирования, а отдельные показатели измеряются субъективно, т.е. определяются экспертным путем.

В современных условиях развития бюджетной системы и бюджетных отношений повышение качества образовательной услуги является важнейшим фактором социально-экономического развития страны. Экономический выигрыш от предоставления качественных образовательных услуг зависит от масштабов их предоставления во всех образовательных учреждениях. Повышение качества образовательной услуги - важный фактор наиболее полного удовлетворения потребностей социально-значимыми благами общества, эффективного функционирования бюджетной системы.

Качество образовательной услуги - комплексный показатель, совокупность свойств социально-значимой бюджетной услуги, обусловливающий ее способность удовлетворять определенным социальным потребностям, и способный дать значительный социальный эффект в будущем.

Существующие системы оценки качества образовательной услуги предполагают оценку ряда показателей, таких как кадровый потенциал, научно-исследовательская работа, технологическое обеспечение, качество образовательных программ, а также ряда других. С другой стороны, модели оценки качества подготовки выпускника (результативности бюджетной услуги) включают в себя показатели:

* специальные знания и умения выпускника;
* общеобразовательный уровень;
* результаты деятельности (наличия и качества выполнения дипломных, курсовых работ, изобретений, публикаций);
* эффективность работы как индивидуально, так и в коллективе.

Показатели этой группы измеряются оценками за выполнение контрольных и курсовых работ, тестовых заданий, итоговыми оценками по предметам, оценками качества выполнения дипломных работ и другими.

В целях реализации метода бюджетирования, ориентированного на результат, на стадии формирования бюджета необходимо разработать показатели, позволяющие оценивать эффективность произведенных расходов и степень достижения поставленных целей.

Качество образовательной услуги, обусловленное всей производственной, научной, образовательной и финансовой деятельностью высшего учебного учреждения, можно измерить рядом показателей, позволяющих впоследствии выстроить рейтинг образовательных учреждений в соответствии с качеством образовательных услуг и результативностью бюджетных расходов.

Предполагается, что можно установить корреляцию между значениями показателей, отвечающих за оценку качества образовательной услуги (ОУ), и показателями оценки качества подготовки специалистов (КПС), как показатель результативности бюджетных затрат.

В анализе качества образовательной услуги при определении критериев предлагается использовать коэффициенты - относительные показатели учреждений, рассчитываемые как отношения абсолютных показателей друг к другу. Для определения качества ОУ предлагаются две группы показателей.

К первой группе относятся показатели, характеризующие производственные показали вуза. Ко второй группе предлагается отнести финансовые показатели, рассчитанные на основе экономических статей бюджетной классификации.

К производственным показателям следует отнести удельные показатели, приведенные в расчете на одного студента. Собственно говоря, подобным образом производится аттестация и аккредитация вузов в настоящее время.

К финансовым показателям предлагается отнести показатели, отражающие направления расходования бюджетных средств в расчете на одного студента, или рассчитанный в разрезе на одного учащегося объем бюджетных средств.

При переходе на бюджетирование, ориентированное на результат, существует возможность «наказать рублем» - сократить на следующий бюджетный год финансирование, если по итогам года выявлено отклонение от нормативных показателей без объективных причин. Кроме того, финансирование предлагается производить в соответствии с рейтинговыми оценками вузов.

Предложенная система оценочных показателей способствует внедрению принципов БОР, что позволит оценивать результаты деятельности организации, сравнивать затраты на предоставляемые государством блага или услуги с их рыночной стоимостью.

Качество ОУ можно считать высоким, если значение совокупного нормированного коэффициента по данному высшему учебному заведению окажется меньше или равно значению нормативного совокупного нормированного коэффициента. Наилучший результат имеет вуз, у которого сводный нормированный коэффициент ниже. Нормативными показателями считаются средние показатели, определенные по всему спектру исследуемых вузов. Таким образом, итоговый нормативный показатель определяется как сумма нормированных средних показателей по всем вузам.

Данная методика является универсальной и может быть применена и для средних специальный учебных заведений.

На основе предложенной методики можно составить рейтинговую оценку высшего учебного заведения в разрезе качества предоставляемых образовательных услуг и результативности бюджетных затрат. Предлагается проводить рейтинговую оценку в баллах.

Наивысший класс А+ - образовательные учреждения, предоставляющие образовательные услуги высокого качества, выпускники востребованы на рынке (с высоким уровнем начальной заработной платы), ведется значительная научная деятельность, результативность бюджетных затрат высокая, высокая оценка ОУ со стороны работодателей.

Высокий класс А - образовательные учреждения, предоставляющие образовательные услуги высокого качества, выпускники востребованы на рынке, но на общих условиях, научная деятельность ведется в достаточных размерах, результативность бюджетных затрат средняя, оценка ОУ со стороны работодателей удовлетворительная.

Средний класс В+ - образовательные учреждения, предоставляющие образовательные услуги удовлетворительного качества, выпускники работают в большинстве своем не по специальности, либо на низкооплачиваемых работах по специальности, научная деятельность ведется фрагментарно, результативность бюджетных затрат низкая, оценка ОУ со стороны работодателей низкая.

Низший класс В - проблемные образовательные учреждения, предоставляющие образовательные услуги низкого качества, выпускники с трудом находят работу, долго находятся на учете на бирже труда, научная деятельность практически не ведется, результативность бюджетных затрат отрицательная, оценка ОУ со стороны работодателей неудовлетворительная.

На основании представленных результатов можно сделать вывод, что к наивысшей категории относится лишь одно высшее учебное заведение г. Белгорода - Белгородский государственный университет. Большинство старейших и известных в городе вузов (Технологический университет и т.п.) также показали высокие результаты.

На основании предложенной классификации можно предложить следующие варианты финансирования указанных образовательных учреждений: полностью бюджетное финансирование для учреждений класса А+, расширенное бюджетное финансирование для вузов, относящихся к классу А, образовательный ваучер и норматив финансирования в расчете на одного студента - для вузов, относящихся к классу В, полностью платное образование для вузов, относящихся к классу В.

Следует отметить, что анализировались и негосударственные вузы. Большинство из них попало в категорию В. Таким образом, руководство вузов изначально избрало правильную позицию в рамках своей финансовой деятельности.

Для оценки качества образовательных услуг высших учебных заведений с учетом интегрального нормированного показателя качества образовательной услуги с использованием корреляционного анализа предлагается следующий подход: определение значимого показателя качества образовательных услуг организаций; определение аналитической связи между значимым показателем организации и прочими показателями оценки качества образовательных услуг высших учебных заведений с учетом значимого показателя, который включает в себя комплексную оценку.

Предлагается с помощью корреляционного анализа определять интенсивность связи интегрального нормированного финансового коэффициента и интегрального нормированного производственного коэффициента. Использование корреляционного анализа позволяет оценить зависимость между значимым показателем и показателями, характеризующими финансовую деятельность высших учебных заведений. На основе вышеизложенного можно рассчитать итоговый рейтинговый показатель оценки качества образовательных услуг вуза.

Рейтинговая оценка вуза относительно выбранного значимого или интегрального показателя определяется как сумма произведений между интегральным показателем по группе финансовых показателей и соответствующим коэффициентом корреляции со значимым показателем.

Необходимо по результатам исследования отметить, что согласно Положению «Об оценке выполнения бюджетными учреждениями Белгородской области требуемых результатов и их учете при финансировании учреждений», органы исполнительной власти Белгородской области, являющиеся распорядителями бюджетных средств, ежегодно совместно с уведомлением о выделенных бюджетных ассигнованиях доводят до подведомственных бюджетных учреждений задания по предоставлению государственных услуг (бюджетных услуг). Задания по предоставлению государственных услуг (бюджетных услуг) определяются распорядителями бюджетных средств для подведомственных бюджетных учреждений на основе утверждаемого правительством Белгородской области перечня основных требований к результатам работы бюджетных учреждений Белгородской области исходя из утвержденных по соответствующей отрасли перечней задач, решаемых в рамках областного бюджета, и перечней планируемых результатов в форме количественных показателей для соответствующей отрасли, а также с учетом нормативов финансовых затрат.

Бюджетные учреждения Белгородской области обязаны ежеквартально информировать распорядителей бюджетных средств о выполнении установленных бюджетных заданий. Органы исполнительной власти Белгородской области, являющиеся распорядителями бюджетных средств, в процессе исполнения бюджета на основе получаемой информации обеспечивают мониторинг исполнения бюджетными учреждениями установленных бюджетных заданий.

Оценка исполнения бюджетными учреждениями установленных бюджетных заданий производится распорядителями бюджетных средств в разрезе количественных и качественных показателей, характеризующих результаты деятельности соответствующих учреждений. При проведении оценки вывод о невыполнении бюджетного задания делается в случае невыполнения бюджетным учреждением любого из предусмотренных заданием количественных показателей, а также, в случае если совокупный вес присутствующих у конкретного бюджетного учреждения индикаторов качества оценивается ниже уровня, определенного бюджетным заданием.

В случаях если бюджетное учреждение не обеспечило (не обеспечивает) выполнение бюджетного задания, распорядитель бюджетных средств обязан потребовать письменные объяснения у руководителя учреждения, принять в пределах своей компетенции меры по обеспечению выполнения бюджетного задания, в том числе за счет перераспределения нагрузки между подведомственными учреждениями с соответствующим изменением объемов финансирования.

Распорядители бюджетных средств обязаны учитывать факты невыполнения бюджетными учреждениями установленных бюджетных заданий при определении новых бюджетных заданий и распределении объема бюджетных ассигнований между подведомственным учреждениями на очередной финансовый год. При этом выделяемые бюджетному учреждению, не выполнившему бюджетное задание, ассигнования могут быть уменьшены по сравнению с уровнем прошлого финансового года только при условии снижения плановых показателей бюджетного задания текущего финансового года.

В условиях введения бюджетирования, ориентированного на результат, в рамках бюджетного менеджмента необходимость особого финансового контроля приобретает особую актуальность, в особенности на региональном уровне.

**Заключение**

В результате проведения исследовании можно сделать следующие ключевые выводы.

1. В бюджетной системе России, в которой каждый бюджет должен быть самостоятельным и автономным, основой построения должен стать бюджетный федерализм.

Понятие бюджетного федерализма относится к числу фундаментальных положений. Четкое представление о содержании этого понятия и его принципах позволяет вести работу по созданию бюджетного механизма, отвечающего требованиям бюджетного федерализма. Без этого трудно понять, насколько правильным путем происходит реформирование бюджетной системы страны, соответствует ли оно федеративным началам, а потому - трудно оценить предпринимаемые действия в отношении изменения межбюджетных процессов.

На наш взгляд, бюджетный федерализм представлен такой организацией бюджетных отношений, которая позволяет в условиях самостоятельности каждого бюджета предоставлять на территории всей страны ее жителям равный и гарантированный государством перечень общественных услуг (безопасность, социальная защита, образование и т.п.), а для этого - органично сочетать фискальные интересы федерации с интересами ее субъектов; разграничивать бюджетные полномочия, бюджетные расходы и доходы; распределять и перераспределять бюджетные ресурсы между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов федерации, выравнивая бюджетную обеспеченность территорий, оказавшихся в разных социально-экономических, географических, климатических и пр. условиях.

1. Состав и структура бюджетных ресурсов отражает экономическое содержание бюджетных отношений, органически связанных с состоянием территориальных финансов, проводимой региональными органами власти налогово-бюджетной политикой и межбюджетными отношениями.
2. В условиях перевода экономики России на рыночные основы хозяйствования претерпевают существенные изменения содержание, методология и методика бюджетного регулирования. Отличительной чертой новой системы бюджетного управления должно стать наличие в ней функции и способности стратегического планирования, выражающего перспективы дальнейшего развития, согласованного взаимодействия краткосрочных и долгосрочных решений. Для российских регионов необходимость стратегического планирования обуславливается двумя обстоятельствами: увеличением самостоятельности субъектов федерации в связи с определенной децентрализацией управления и планирования развития страны и все более очевидной необходимостью учета и координации интересов различных общественных слоев внутри регионального сообщества. В данной связи уместно введения дефиниции «бюджетный менеджмент», который направлен на выравнивание уровня доходности нижестоящих бюджетов, на эффективное формирование и расходование бюджетных средств, а также контроль и создание информационной базы «быстрого реагирования», при которой имеется возможность в кратчайшие сроки предупредить негативные явления, возникающие в рамках бюджетного процесса.
3. Главная задача в сфере управления государственными финансами состоит в четкой организации бюджетных процедур и создании эффективных механизмов управления бюджетными ресурсами. Формирование эффективной системы управления бюджетными ресурсами возможно лишь, по мнению автора, на основе среднесрочном бюджетировании, ориентированного на результат.
4. В дипломной работе выявлены основной состав факторов, определяющих состав и структуру бюджетного потенциала регионов, которые в общем виде могут быть сгруппированы на объективные и субъективные.

Автор полагает, что при формировании доходов региональных бюджетов необходим системный учет факторов и, прежде всего организационно-правовых (внешних) факторов, определяющих региональные особенности. В результате проведенных исследований были определены основные интегральные показатели финансового состояния регионального бюджета - финансовая активность и финансовая устойчивость. Активность субъекта выражает способность органов власти отвечать по собственным обязательствам в полном соответствии с их объемами и сроками. В сложившихся условиях задача обеспечения финансовой устойчивости для региональных органов власти, прежде всего, состоит в обоснованном расчете налоговых доходов бюджета в планируемом периоде в соответствии с налоговым и бюджетным законодательством, формировании бюджета расходов на основе рационального и эффективного использования бюджетных ресурсов в соответствии со стратегией социально-экономического развития областей и создания системы действенного контроля за движением бюджетных потоков в процессе исполнения бюджета.

6. Комплексное исследование состава и структуры доходов регионального бюджета Белгородской области выявлено, что основной удельный вес в составе доходов его бюджета занимают налоговые доходы, формируемые путем отчислений от общегосударственных налогов, таких как налога на добавленную стоимость, налога на прибыль организаций, налога на доходы физических лиц и др. Также выявлено, что сохраняется преобладающее значение прямых налогов и налогов со статусом федеральных.

Исходя из анализа выполнения бюджетных назначений, можно сделать вывод о достаточном получении доходов не только из федерального бюджета, но и от налоговых и неналоговых источников.

7. Для того чтобы реализовать многосекторную политику управления на региональном уровне, нужно иметь комплексную систему стратегических целей и ключевых показателей, а также хорошо организованную и сбалансированную систему стратегического измерения, применяемую в зарубежной практике: концепцию Value for money («ценность за деньги»), управленческую технологию «Бенчмаркинг», модель «Превосходство в работе» по вопросам качества управления.

Выход на качественно новый уровень управления бюджетом может быть достигнут только при выполнении всех этапов методологии построения системы управления и информационного обеспечения, а именно - формулирования целей и критериев их оценки, совершенствования системы бюджетного планирования, организации мониторинга, разработки структуры базы данных «обратной связи» и формирования адаптивной системы принятия управленческих решений. Основным инструментом совершенствования системы управления является создание сбалансированной системы оценочных параметров качества управления. Основное назначение системы заключается в усилении стратегии социально-экономического развития региона, его формализации, проведении и донесении до каждого служащего, обеспечении мониторинга и обратной связи с целью оценки качества бюджетных ресурсов на основе паспорта бюджетных услуг в бюджетном менеджменте. Путем определения наиболее важных целей, этот инструмент предлагает структуру для «стратегической» управленческой системы, которая организовывает ресурсы, информацию и управленческие процессы и позволяет осуществлять мониторинг предпринимаемых стратегических инициатив.

1. Основываясь на методологических положениях, и исходя из практического опыта, следует подчеркнуть, что одним из направлений развития инфраструктуры исполнения бюджета является расширение сферы применения открытых динамических моделей в процессе управления бюджетными ресурсами, допускающих вмешательство аналитиков финансовых органов исполнительной власти в процесс формирования оптимальных планов при их использовании.
2. Анализ основных параметров регионального бюджета и выявление ключевых бизнес-процессов системы управления бюджетом субъекта позволил определить тенденции развития деятельности финансового органа, разработать систему значимых показателей бюджета и алгоритмы их расчета и обозначить перспективы дальнейшего совершенствования управленческих процедур. Завершающим этапом проведенных исследований является формирование многокритериальной индикативной модели управления региональным бюджетом области -Федеральной целевой программы модернизации и перспективного развития государственного финансового контроля в регионах и внедрение аудита эффективности. Использование данных мероприятий позволяет достаточно быстро определить факторы, негативно влияющие на бюджетный процесс, отследить состояние финансовой устойчивости и ликвидности бюджета, осуществлять качественное прогнозирование бюджетных поступлений, контролировать и обеспечивать эффективность и рациональности использования бюджетных средств.

Реализация выводов и предложений, обоснованных в дипломной работе, будет способствовать, на наш взгляд, дальнейшему повышению эффективности бюджетного менеджмента в современных условиях.

**Список литературы**

1. Абалкин, Л. Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики / Л. Абалкин // Вопросы экономики. — 2003. - № 6. - С. 4 - 12.
2. Акперов, И.Г. Казначейская система исполнения бюджета в Российской Федерации / И.Г. Акперов, И.А. Коноплева, СП. Головач. - М.: Финансы и статистика, 2006.
3. Ананенко, С.А. Повышение эффективности бюджетных расходов с помощью аналитических возможностей БОР / С.А. Ананенко // Финансы. -2006.-№11. С. 14-18.
4. Ананенко, С.А. Повышение эффективности бюджетных расходов с помощью системы сбалансированных целевых показателей / С.А. Ананенко // Финансы. - 2004. - № 9.
5. Анисимов, С.А. Бюджетная политика как источник экономического роста / С.А. Анисимов, В.А. Максимов // Финансы. - 2005. - № 1. С. 16-20.
6. Ансофф, И. Новая корпоративная стратегия / И. Ансофф. - СПб: Питер, 1999.-416с.
7. Артюхин, Р.Е. Развитие отчетной стадии бюджетного процесса в Российской Федерации / Р.Е. Артюхин // Финансы. - 2007. - № 7. С. 4-10.
8. Архипов, В.Е. Принципы эффективного менеджмента и маркетинга / В.Е. Архипов. -М.: ИНФРА-М, 2004.
9. Афанасьев, М. Бюджетирование, ориентированное на результат / М. Афанасьев // Вопросы экономики. - 2004. - № 9.
10. Афанасьев, М. Модернизация государственных финансов в России / М. Афанасьев, И. Кривогов // Вопросы экономики. - 2006. - № 9.
11. Баканов, М.И. Теория экономического анализа / М.И. Баканов, М.В. Мельник, А.Д. Шеремет. - М.: Финансы и статистика, 2006.
12. Балабанов, И.Л. Основы финансового менеджмента / И.Л. Балабанов. - М.: Финансы и статистика, 2004. - 480 с.
13. Богов, Х.М. Развитие межбюджетных отношений и предпосылок экономического роста / Х.М. Богов // Финансы и кредит. - 2007. - № 28. С. 2-10.
14. Бюджет и бюджетная политика в РФ / Под ред. Т.М. Ковалевой, СВ. Барулина. - М.: КноРус, 2005.
15. Бюджетная система Российской Федерации / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. - М.: Юрайт, 2005.
16. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2008-2010 гг.» // Финансы. - 2007. - № 3. С. 3-9.
17. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон РФ, 31.07.1998 г., № 145-ФЗ. - Изд.: "ПРИОР", 2006. - 160 с.
18. Бюджетный процесс в РФ / Под ред. Л.Г. Барановой, О.В. Врублевской и др. - М.: Перспектива, 2005.
19. Вахрин, П. Бюджетная система Российской федерации / П. Вахрин. - М.: Дашков и К0, 2005.
20. Веденеев, Г. Совершенствование контроля, экспертизы, документооборота при проведении конкурсов / Г. Веденеев, А. Ефимов, П. Лисин // Конкурсные торги. - 2004. - № 8. С. 17.
21. Гапоненко, А.Л. Применение новых технологий менеджмента в региональном и муниципальном управлении [Электронный ресурс] / А.Л. Гапоненко. - Режим доступа: URL: http://www.koism.rags.ru/publ/articles/03.php.
22. Гиляровская, СВ. О самостоятельности бюджетов в РФ / СВ. Гиляровская // Финансы. - 2007. - № 2. С 16-19.
23. Глазьев, С Бюджет-2007: всё тот же социально-экономический смысл / С Глазьев // Российский экономический журнал. - 2006. - № *9,* 10. С. 3-27.
24. Годин, А.М. Бюджет и бюджетная система Российской Федерации / A.M. Годин, И.В. Подпорина. - М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2006.
25. Голикова, Т.А. Основные направления реструктуризации государственного сектора и совершенствования бюджетного процесса / Т.А. Голикова // Финансы. - 2004. - № 2.
26. Господарчук, Г.Г. Анализ бюджетной системы: проблемы укрепления местных и региональных бюджетов / Г.Г. Господарчук // Финансы и кредит. - 2006. - № 34. С 29-34.
27. Грязнова, А.Г. Проблемы усиления воздействия государственных финансов на экономику и социальную сферу России / А.Г. Грязнова // Финансы и кредит. - 2006. - № 25.
28. Гурвич, Е. Насколько точны макроэкономические и бюджетные прогнозы? / Е. Гурвич // Вопросы экономики. - 2006. - № 9. С. 4-20.
29. Ермилов, В.Г. Аспекты реформирования управления государственными финансами / В.Г. Ермилов // Финансы. - 2007. - № 1. С. 58-64.
30. Ермилов, В.Г. К теории государственного финансового контроля / В.Г. Ермилов // Финансы. - 2005. - № 2. С. 62-64.
31. Ермилов, В.Г. Проблемы доходной базы бюджетов субъектов Федерации / В.Г. Ермилов // Финансы. - 2005. - № 8. С. 17-25.
32. Золотарева, Г.И. Бюджетная система РФ: бюджетное планирование и прогнозирование / Г.И. Золотарева, Н.И. Смородинова. - УМО СибГАУ, 2005.
33. Иванова, М.В. Особенности влияния налогового законодательства на формирование бюджетов субъектов РФ / М.В. Иванова // Финансы. - 2006. -№ 3. С. 24-30.
34. Карл Т. Третнер. О среднесрочном бюджетировании по результатам / Карл Т. Третнер // Финансы. - 2005. - № 10. С.20-26.
35. Кирилова, О.С. Совершенствование бюджетных отношений в контексте реформы местного самоуправления / О.С. Кирилова // Финансы и кредит.-2006.-№ 15. С. 31-35.
36. Конституция Российской Федерации: офиц. текст. - М.: Юристъ, 2005.-63 с.
37. Лавров, A.M. Бюджетная реформа в России: От управления затратами к управлению результатами / A.M. Лавров. - М.: КомКнига, 2005. - 556 с.
38. Лавров, A.M. Среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результаты: международный опыт и российские перспективы / A.M. Лавров // Финансы. - 2004. - № 3.
39. Лушин, A.M. Финансы / A.M. Лушин. - М.: Экономистъ, 2005.
40. Минаков, А.В. Использование методов программно-целевого бюджетирования в России / А.В. Минаков // Финансы и кредит. - 2005. - № 1. С. 5-11.
41. Мысляева, А.Н. Государственные и муниципальные финансы / А.Н. Мысляева. - М.: Инфра-М, 2005.
42. Нестеренко, Т.Г. Практика и результаты внедрения изменений в бюджетном процессе / Т.Г. Нестеренко // Финансы. - 2006. - № 4. С. 3-10.
43. О Счетной палате Российской Федерации; Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ
44. Основы бюджетной системы / Под ред. М.П. Афанасьева. - М.: ГУ ВШЭ, 2005.
45. Пансков, В. Бюджетная реформа: нерешенные вопросы налогового обеспечения финансовых потребностей субъектов федерации и муниципальных образований / В. Пансков // Российский экономический журнал. - 2005. - № 9, 10. С.26-32.
46. Поляк, Б.Г. Финансы / Б.Г. Поляк. - Москва, 2005.
47. Придачук, М.П. Бюджетный процесс в России: тенденции и перспективы / М.П. Придачук // Финансы и кредит. - 2006. - № 26. С. 37-39.
48. Родионова, В.М. О бюджетной самостоятельности субъектов РФ / В.М. Родионова // Финансы и кредит. - 2006. - № 36. С. 2-9.
49. Саунин, А.Н. О применении результативности бюджетных средств / А.Н. Саунин //Финансы и кредит. - 2005. - № 1.
50. Сенчагов, В. Бюджетная политика и её роль в обеспечении экономического роста / В. Сенчагов // Вопросы экономики. - 2007. - № 5. С. 65-80.
51. Сергиенко, Н.С. К вопросу о сущности казначейского исполнения бюджетов / Н.С. Сергиенко // Финансы. - 2006. - № 11. С.30-36.
52. Степашин, С. Сколько стоит Россия / С. Степашин // Российская газета. - 2005. - 24 июня. С. 2, 5.
53. Тимирханова, Л.Р. Новый порядок финансирования расходов федерального бюджета / Л.Р. Тимирханова // Финансы. - 2005. - № 7. С. 22-27.
54. Тишкина, Л.Е. Формирование и исполнение местных бюджетов в новых условиях / Л.Е. Тишкина, А.В. Фрыгин // Финансы. - 2007. - № 1. С. 20-25.
55. Финансы / Под ред. Г.Б. Поляка. - М.: ЮНИТИ - ДАНА, 2003. -607с.
56. Шинкарук, Е.В. Совершенствование среднесрочного бюджетного планирования / Е.В. Шинкарук // Финансы и кредит. - 2007. - № 23. С. 84-87.
57. Шишкин, А.Г. Внедрение бюджетирования в бюджетный процесс / А.Г. Шишкин, Е.А. Шишкина // Финансы. - 2006. - № 5. С. 23-27.
58. Якобсон, Л. Бюджетная реформа: федерализм или управление по результатам? / Л. Якобсон // Вопросы экономики. - 2006. - № 8. С. 31-44.
59. Яшина, Н.И. Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, как концептуальный подход к повышению эффективности бюджетных расходов / Н.И. Яшина, СП. Борисова // Финансы и кредит. - 2007. - № 19. С. 67-73.
60. Яшина, Н.И. Определение результативности расходов на образование для обоснования эффективности использования бюджетных средств / Н.И. Яшина, СЮ. Роганова // Финансы и кредит. - 2006. - № 21. С. 2- 8.