На правах рукописи

ЛУКЬЯНОВА Анна Васильевна

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РАСХОДОВ НА РАЗВИТИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

Специальность 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
доктора экономических наук

Москва – 2012

Работа выполнена в АНО ВПО «Российская академия предпринимательства»

Научный консультант: доктор экономических наук, профессор
Гусов Аузби Захарович

Официальные оппоненты: **Юлдашев Рустем Турсунович,**
доктор экономических наук, профессор,
Московский государственный институт международных отношений (Университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации, заведующий кафедрой управления рисками и страхования

Соколов Юрий Анатольевич,
доктор экономических наук, профессор,
Заслуженный деятель науки РФ, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, заведующий кафедрой банковского дела и банковских технологий

Генкин Артем Семенович,
доктор экономических наук, профессор,
ООО Консалтинговая группа «Аспект»,
исполнительный директор

Ведущая организация: **Российский государственный торгово-экономический университет**

Защита диссертации состоится 2 октября 2012 г. в 14-00 час. на заседании диссертационного совета Д 521.007.01 при Российской академии предпринимательства по адресу: 105005, г. Москва, ул. Радио, дом 14.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Российской академии предпринимательства.

Автореферат разослан « » _____ 2012 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор экономических наук, профессор А.З. Гусов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования определяется насущной необходимостью повышения эффективности использования государственных и муниципальных бюджетных средств, направляемых на развитие социальной сферы. Решение этой проблемы является одной из основных целей реформы бюджетной системы и бюджетного процесса, осуществляемой в настоящее время в Российской Федерации. Основной смысл данной бюджетной реформы состоит в переходе от идеологии контроля над затратами к идеологии управления результатами путем оптимальной децентрализации управления государственными и муниципальными финансами.

Кроме того, важнейшей задачей государственных органов власти и местного самоуправления в области проводимой экономической и финансовой политики является практическая реализация конституционных прав граждан страны на обеспечение доступности и бесплатности основных социальных услуг: образования, культуры, здравоохранения, социальной защиты и других отраслей социальной сферы. Решение данной задачи предполагает внедрение в бюджетный процесс новых управленческих методов, решений и подходов. Этому способствуют изменения в бюджетном законодательстве, которые вступили в силу в 2010-2011 гг. Они регламентировали процессы комплексного совершенствования организации управления расходами бюджетов и оптимизации системы планирования расходов бюджетов всех уровней, и, в первую очередь, расходов на развитие социальной сферы.

Ключевыми в бюджетном процессе сегодня являются вопросы повышения эффективности планирования бюджетных расходов за счет развития управленческих подходов в системе организации государственных и муниципальных услуг, совершенствования инструментария планирования, учета и отчетности расходов бюджетов в социальной сфере.

В рамках последних изменений в законодательстве Правительством РФ предложен подход и направления развития системы планирования расходов бюджетов в социальных отраслях. Тем не менее, существует ряд проблем, с которыми органы исполнительной власти, отраслевые ведомства и получатели бюджетных средств столкнулись при реализации новой модели финансового планирования,

формируя и планируя бюджетные расходы по основным социальным отраслям.

Актуальной проблемой в современных условиях развития бюджетных отношений в РФ является преодоление неоднозначности управленческого инструментария в системе планирования расходов бюджетов, что, в свою очередь, требует дополнения и систематизации знаний в области развития количественных и качественных методов планирования и учета расходов бюджетов социальной сферы. Требуют новых подходов и совершенствования вопросы в области оценки существующих расходов по социальным отраслям, оценки потребности в финансировании муниципальных услуг. Необходимым является предложение действенных механизмов и методов распределения бюджетных средств на оказание социальных услуг между распорядителями и получателями бюджетных ассигнований на основе программно-целевого принципа и с учетом методов и инструментов бюджетирования, ориентированного на результат в рамках среднесрочного планирования бюджета, как основного инструмента, предложенного Правительством и Министерством финансов РФ.

Таким образом, современный этап развития бюджетной политики в РФ, связанной с финансированием государственных социальных услуг, требует дальнейшего совершенствования методов управления государственными и муниципальными финансами и систематизации имеющихся знаний и новых подходов к управлению системой планирования бюджетных расходов, направленных на развитие социальной сферы.

Степень разработанности проблемы. Анализ экономической литературы в области государственных и муниципальных финансов указывает на достаточную глубину и обстоятельность исследований, проведенных отечественными учеными по проблемам управления бюджетом и системой их финансового планирования. При этом отмечаются существенные различия в подходах авторов к решению задач по оптимизации процессов формирования и исполнения бюджетов, по повышению эффективности системы управления государственными и муниципальными финансами при планировании расходов в социальной сфере.

Наиболее значимо проблемы развития бюджетной системы страны представлены в фундаментальных разработках О.В. Врублевской, С.Ю. Глазьева, А.Г. Игудина, А.М. Лаврова, Г.Б. Поляка, В.М. Радионовой, М.В. Романовского,

Б.М. Сабанти, Н.М. Сабитовой, Дж. Стиглица, М.И. Яндиева, К.И. Таксира и др.

Теоретическим проблемам развития финансового планирования, управления бюджетными расходами посвящены труды А.З. Дадашева, Дж. Ван Хорна, Э.А. Вознесенского, Л.А. Ковалева и др.

Теоретическим и практическим вопросам эффективности бюджетного процесса посвящены работы Афанасьева М.П., Барашевой Т.И., Климанова В.В., Клишиной М.А, Нестеренко Т.Г., Прокофьева С.Е., Рябухина С.Н., Сазонова С.П., Сабитовой Н.М., Силуанова А.Г. и других. Однако продолжают оставаться дискуссионными категории «финансово-бюджетное планирование», «качество управление бюджетом», «результативность управления бюджетом», так же множество дискуссионных вопросов осталось в определении функций финансов. Многие проблемы управления социальными расходами остаются малоизученными и требуют разработки концепций и методологий, применимых в условиях стабилизации и необходимости развития бюджетной системы РФ.

Таким образом, научная и практическая значимость дальнейших исследований в данном направлении определяется теми задачами, которые возникают в управлении бюджетным процессом в связи с новым этапом развития экономики России и ее регионов, а также в связи с реализацией положений бюджетной реформы, неоднозначностью инструментария и значимостью построения единой концептуальной основы системы планирования расходов для обеспечения рационального и эффективного использования бюджетных ресурсов, направляемых на развитие социальной сферы.

Целью диссертационного исследования является развитие теории и методологии совершенствования системы бюджетного планирования расходов на развитие социальной сферы в целях повышения эффективности и рациональности использования государственных и муниципальных финансовых ресурсов.

Задачи исследования. В соответствии с целью диссертационного исследования в работе поставлены следующие задачи:

– исследовать содержание понятий «финансы», «управление государственными финансами», «управление бюджетом», «механизмы бюджетного планирования» в системе бюджетного процесса и систематизировать теоретический инструментарий в области планирования и управления расходами в социальных

отраслях для обеспечения оптимизации бюджетов;

- определить императивы бюджетной политики, обосновать цели управления бюджетом как системой, определить объективные и субъективные параметры бюджетного механизма и механизма бюджетного планирования, обеспечивающие реализацию целей бюджетной политики;
- исследовать количественные и качественные методы формирования расходов бюджетов в социальных отраслях и на этой основе предложить методологические подходы к управлению системой планирования расходов на основе оценки потребностей в бюджетных услугах и стоимостной оценки государственных и муниципальных услуг;
- провести анализ финансирования государственных и муниципальных услуг, оказываемых в социальных отраслях, определить и классифицировать основные подходы к планированию расходов бюджетов на оказание государственных и муниципальных услуг в социальной сфере;
- провести оценку и выявить основные концептуальные подходы к системе планирования и исполнения расходов в социальной сфере, выделить типовые модели финансирования социальных отраслей;
- раскрыть содержание затратного и результативного методов планирования расходов в социальной сфере и провести сравнительный анализ указанных методов управления в социальных отраслях на оказание государственных и муниципальных услуг;
- сформулировать и предложить единый подход к планированию расходов бюджетов на основе принципов результативного управления, а так же разработать методологию учетного и нормативного методов планирования расходов бюджетов на оказание государственных и муниципальных услуг в социальных отраслях;
- определить необходимость, выявить содержательные характеристики и предложить методические подходы к планированию расходов бюджетов на оказание государственных (муниципальных) услуг на основе нормативного метода планирования расходов;
- доказать перспективность использования предложенных методологических и методических подходов в планировании расходов бюджетов в социальной

сфере.

Объектом исследования является система финансового планирования расходов государственных и муниципальных бюджетов в социальной сфере.

Предметом исследования выступают финансовые отношения, возникающие между субъектами бюджетного планирования расходов в социальной сфере.

Теоретическая основа диссертационного исследования представлена классическими и современными научными разработками и концепциями отечественных и зарубежных специалистов, исследующих проблемы теории государственных и муниципальных финансов, экономической теории, финансовой науки, теории финансового планирования, государственного регулирования экономики, финансового управления территориальным развитием. Кроме того, основой исследования послужили теоретические положения о формировании и исполнении бюджета, развитии бюджетного федерализма, регулировании бюджетных отношений в социально-значимых отраслях, изложенные в отечественных и зарубежных монографиях и периодических изданиях, действующие законы, программы развития, нормативно-правовые акты, регулирующие процесс планирования бюджетных средств и постановления Правительства Российской Федерации.

Методологическую базу исследования составили общенаучные и специальные методы познания: анализа и синтеза, дедукции и индукции, исторического, логического, структурно-функционального и компаративного анализа, а так же частно-научные методы: статистико-экономический и расчетно-аналитический, балансовый и экспертные. Кроме того, в работе использованы методы классификации, группировок аналитических и статистических данных, математические и экономические методы, в том числе, в части управления расходами бюджетов при построении единой модели планирования расходов бюджетных средств.

Информационная база диссертационного исследования представлена официальными статистическими данными Федеральной службы государственной статистики, материалами органов представительной и исполнительной власти федерального уровня, в том числе: данными Министерства финансов РФ о формировании и исполнении бюджета РФ, бюджетов субъектов РФ, консолидированных бюджетов субъектов РФ и бюджетов муниципальных образований в составе РФ, данными Счетной палаты РФ, Министерства экономического развития, Федерального казна-

чейства, а так же нормативными актами Правительства РФ в части регулирования правоотношений в бюджетной сфере и планирования расходов бюджетной системы РФ. Информационная база исследования представлена также аналитическими и статистическими обзорами, справочными материалами, опубликованными в специальной периодической печати и размещенными в сети Интернет, собственными расчетами автора.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в разработке и обосновании теоретико-методологических и методических подходов к формированию системы бюджетного планирования расходов на развитие социальной сферы. Реализация предложенных подходов, принципов, методик и алгоритмов финансового планирования расходов социальной сферы позволит оптимизировать бюджетный процесс, значительно повысить эффективность и результативность социальных расходов бюджетов в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Наиболее важные научные результаты диссертационного исследования заключаются в следующем:

1. Обосновано определение сущности бюджетной политики как системного процесса в области управления бюджетом, реализуемого на основе концепции развития бюджетных отношений, в составе общей экономической политики, направленного на реализацию всех функций бюджета в целях достижения экономического и социального эффекта на основе роста чистого внутреннего продукта страны, растущих потребностей населения и субъектов хозяйствования в общественных (коллективных) благах (услугах) на уровне обоснованных государственных стратегических социально-экономических направлений развития. Уточнена классификация бюджетной политики по признакам: масштабности и долговременности целей - как тактическая и стратегическая; по целям бюджетного управления - как доходная, расходная, контрольно-регулирующая, комбинированная; по территориальному признаку; по предметной специализации - как налоговая, социальная, инвестиционная, выравнивающая; по стратегии бюджетного регулирования - как стимулирующая и сдерживающая.

2. Разработан и предложен новый концептуальный подход к проблеме определения финансово-бюджетного механизма и системы финансового планирования в бюджетном процессе, позволяющий раскрыть место, сущность, объект, субъекты,

цели, инструменты и методы финансово-бюджетного механизма в бюджетной политике. В этом контексте уточнено и предложено авторское определение понятия бюджетного планирования как комплексной организационно-финансовой категории, характеризующей систему регулирования и стратегического развития социальных отраслей, и одновременно - как синтез двуединого процесса реализации бюджетных технологий и системы организационно-финансовых категорий в части планирования и управления финансовыми потоками государства.

3. Раскрыта специфика основных методов развития механизмов и инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, в бюджетном процессе на основе: принципов программного финансирования расходов, оценки результативности и качества управления бюджетными расходами, реализации системы мониторинга и оценки эффективности функционирования субъектов бюджетного планирования при соблюдении пропорций, объемов и качества бюджетного планирования государственных и муниципальных услуг в социальных отраслях.

4. Разработан и обоснован алгоритм определения количественных параметров оценки потребности в объеме финансирования государственных и муниципальных услуг в социальных отраслях на основе экстраполяционнных, сегментарных методов и метода коллективного потребления, позволяющих учесть характеристики финансируемых социальных услуг, определить приоритеты в системе финансирования бюджетных расходов и повысить эффективность данных расходов.

5. Определены основные типовые модели финансирования расходов в социальных отраслях и предложены инструменты планирования бюджетных расходов включающие: оптимизацию методов планирования расходов на оказание государственных и муниципальных услуг на основе программно-целевого принципа и нормативного метода планирования расходов; детализацию основных параметров, влияющих на стоимостную оценку государственных и муниципальных услуг; систематизацию расходов бюджетов на оказание услуг в социальной сфере на основе определения объектов затрат и соотнесения расходов бюджетов на их формирование.

6. Доказана необходимость классификации затрат на финансирование расходов бюджетов в системе планирования расходов бюджетов на оказание государственных и муниципальных услуг в социальных отраслях на основе их отнесения на объект

затрат посредством: 1) прямого отнесения на объект, в случае прозрачности структуры затрат, 2) на основе измерения потребления ресурсов при отнесении затрат на объект, 3) на основе индикативного метода, учитывающего факторные оценки изменения параметров объема затрат, 4) равномерного пропорционального распределения затрат.

7. Предложена классификация методов планирования бюджетных расходов на оказание государственных и муниципальных услуг в социальных отраслях, включающая: планирование бюджетов путем расчета затрат по ресурсам, с учетом фактического уровня расходов на оказание услуги; планирование бюджетов на основе расчета затрат по нормативам, на основе применения стандартизированных затрат в расчете на единицу государственной (муниципальной) услуги; планирование бюджетов на основе расчета затрат на выполнение задач и функций государственных (муниципальных) органов власти в процессе оказания социальных услуг на основе программно-целевого подхода; планирование расходов бюджетов посредством расчета затрат на осуществление процессов по оказанию государственных (муниципальных) услуг путём выделения центров затрат в объекте финансирования бюджетных расходов.

8. Разработаны, формализованы и предложены методы планирования расходов бюджетов путем оценки стоимости государственных (муниципальных) услуг, оказываемых в социальных отраслях субъектами бюджетного планирования на основе применения учетного и нормативного методов с использованием подушевого принципа планирования расходов; представлены основные подходы и доказана эффективность реализации данных методов планирования бюджетов в социальной сфере.

9. Сформулированы предложения и рекомендации по совершенствованию системы планирования бюджетных расходов в социальной сфере на основе: 1) оценки эффективности и результативности применяемой системы планирования расходов бюджетов субъектами бюджетного планирования путем оценки качества финансового планирования параметров бюджета (формализованный и неформализованный подход); 2) оценки устойчивости бюджетных параметров при применении различных отраслевых методик планирования бюджетных расходов в социальной сфере.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования. Теоретическая значимость проведенного исследования определяется разработкой

теоретико-методологических положений по проблемам финансово-бюджетного планирования как основного этапа бюджетного процесса, способствуя развитию методологии планирования бюджетных расходов в социальной сфере на основе определения стоимости государственных и муниципальных услуг, определения методических походов к ее формированию, оптимизации бюджетных расходов.

Разработанные в диссертации теоретические положения в области планирования расходов бюджетов, управления расходами бюджетов, движения потоков финансирования в социальных отраслях могут быть использованы органами государственного и муниципального управления для развития методологии повышения эффективности планирования расходов бюджетов на региональном уровне и на уровне местного самоуправления. Кроме того, теоретические результаты исследования могут быть использованы в учебном процессе в вузах при преподавании дисциплин финансового профиля, а также в системе повышения квалификации и профессиональной переподготовки государственных и муниципальных служащих.

Практическая значимость исследования заключается в разработке конкретных рекомендаций и предложений по совершенствованию системы планирования расходов бюджетов социальной сферы на основе результативных методов с учетом отраслевых особенностей, которые могут быть применимы при планировании отраслевых бюджетов социальной сферы. Практические рекомендации также значимы для развития бюджетного законодательства Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований.

Содержание исследования соответствует паспорту специальности ВАК РФ 08.00.10– «Финансы, денежное обращение и кредит», пп. 2.3. Теория, методология, методика финансового планирования на уровне государства и муниципальных образований; 2.8. Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов; 2.13. Финансирование государственных услуг.

Апробация и внедрение результатов исследования. Основные теоретические положения диссертации и практические рекомендации на протяжении ряда лет представлялись автором на международных конференциях: Израиль 2012г., Волгоград 2011 г., Орел 2010 г., Одесса 2007 г., Киров 2006 г.; на всероссийских конференциях: г.Москва 2010-2012 гг., г.Пенза 2004-2005гг.; г.Волгоград 2004-2012 гг.;

на научно-практических конференциях: г.Москва 2010-2012 гг., г.Волгоград 2001-2012 гг., г. Петрозаводск, 2006, 2008 гг., г. Элиста 2010 г., на научно-практических семинарах в Калининградской области, в Республике Саха Якутия, в г. Москва, в Новосибирской области, Волгоградской области для органов исполнительной власти и местного самоуправления в 2009-2011гг.

По теме диссертационного исследования опубликовано 43 работы объемом 191,95 п.л., в т.ч. авторских - 95,3 п.л., из них - семь монографий, 14 статей общим объемом 5,4 п.л., опубликованных в изданиях, рекомендованных ВАК.

Отдельные положения диссертационного исследования использованы в работе исполнительных органов власти Волгоградской области при бюджетном планировании расходов субъектов и муниципальных образований в основных социальных отраслях. Теоретические, методологические и практические результаты диссертации используются в учебном процессе на кафедре финансов Волгоградского государственного технического университета (ВолгГТУ) при разработке лекционных курсов для системы повышения квалификации и профессиональной переподготовки государственных и муниципальных служащих. Использование результатов исследования подтверждено справками и актами о внедрении.

Структура работы предопределена логикой анализа взаимосвязанных аспектов изучаемого предмета и совокупностью решаемых задач. Диссертация состоит из введения, четырех глав, заключения, списка литературы по теме исследования и приложений.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И ВЫВОДЫ ДИССЕРТАЦИИ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

Первая группа проблем диссертационного исследования связана с разработкой и обоснованием теоретических и методологических вопросов совершенствования системы финансово-бюджетного планирования расходов на развитие социальной сферы, обеспечивающей оптимизацию бюджетного процесса.

В диссертационном исследовании решается задача по анализу теоретических положений в области управления бюджетными расходами и оценки системы их планирования. Для решения данной задачи рассматриваются различные толкования дефиниций «финансовая политика», «финансовое управление», «финансовый механизм», «бюджетная политика», «бюджетный менеджмент (управление)», «бюджет-

ный механизм», «бюджетные расходы», «система планирования расходов бюджетов», содержащиеся в классических исследованиях и трудах, а также в современных работах ученых и исследователей в области управления бюджетом и финансовой системы государства[1].

При этом особое внимание уделяется эволюции методологических подходов к системе планирования расходов в социальных отраслях, проводится сравнение особенностей рассмотрения данных вопросов в работах российских и зарубежных авторов[2].

На основе проведенного анализа в работе сделан вывод о том, что под финансовой политикой государства понимается совокупность государственных мероприятий по использованию финансовых отношений для выполнения государством своих функций. В самом общем виде систему управления государственными финансами можно представить как совокупность элементов и связей, обеспечивающих эффективное воздействие субъекта управления на объект для реализации конечной цели на основе финансового механизма. Конечной целью управления государственными финансами является реализация государственной финансовой политики.

В составе системы финансов наиболее важным элементом представляются государственные (муниципальные) финансы, основным элементом которых выступает бюджет. Экономическое содержание государственного и муниципального бюджета как синтетической категории государственных финансов составляет движение бюджетных ресурсов в публично-правовой форме образования и использования на этой основе государственных (муниципальных) доходов в результате приведения в действие бюджетно-налоговых механизмов и инструментов.

---

[1] Абалкин Л.И. Конечные народнохозяйственные результаты: сущность, показатели, пути повышения. - М.: Экономика, 1982. - 184 с.; Вознесенский Э.А. Финансы как стоимостная категория. - М.: Финансы и статистика, 1985. - 159 с.; Б.М. Сабанти. Теория финансов*:* М.: Издательство «Менеджер», 2000. - С. 106.; Аронов А. В. Система социальных принципов–императивов налоговой политики социального государства. // Ученые записки РАГС. – М.: РАГС, 2009; Дадашев А.З., Черник Д.Г. Финансовая система России. –М.: 1997. -248 с.; Лексин В.Н. Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития – М.: УРСС, 2000. – 372 С. и др.

[2] Results and Performance Accountability, Decision-making and Budgeting / Fiscal Policy Studies Institute. - New Mexico, 2003; Local Government Budgeting Toolkit / Materials to Accompany Remarks of Michael Schaeffer, Sudan Budget Workshop, August 6, 2003; Dall Forsythe. Performance Management Comes to Washington: A Status Report on the Government Performance and Results Act. The Nelson A. Rockefeller Institute of Government, 2000; Judd Metzgar and Rowan A. Miranda. Technology for Financial Planning and Forecasting // ERP and Financial Management Systems, Chapter 12. и др.

По-нашему мнению, бюджет задает исходные параметры баланса социальной и экономической политики, представляя собой соотношение целей развития общества и средств их достижения. Конкретными параметрами этого баланса являются соотношения между накоплением и потреблением, между экономической эффективностью и социальной справедливостью, между различными моделями экономического развития. Сложившаяся в том или ином обществе модель бюджета является общественным компромиссом, результатом постоянного поиска общественно-политического баланса, равновесия интересов различных групп и слоев общества.

При этом в системе управления бюджетом так же можно выделить субъект управления – финансово-казначейские органы власти и органы местного самоуправления, объект управления – бюджетную систему, инструмент воздействия субъекта на объект – бюджетный механизм, с помощью которого реализуется бюджетная политика, представляющая собой конечную цель управления бюджетной системой.

Содержание финансового управления бюджетом сводится к взаимодействию субъекта и объекта, в ходе которого происходит реализация функций государства посредством особого функционального механизма. Объектом служат финансовые потоки, проходящие через бюджетную систему. Субъектами являются, с одной стороны, структуры и подразделения внутренней среды государства (министерства и ведомства, все распорядители и получатели бюджетных назначений и т.д.), а, с другой стороны, — многочисленные внешние контрагенты: от граждан и негосударственных юридических лиц своей страны до различных зарубежных экономических субъектов, включая отдельные государства и международные организации (рис.1.).

Экономическая сущность, функции и роль бюджета реализуются через такие организационно-финансовые категории управления бюджетным процессом, как бюджетное право, система бюджетов, бюджетная система, бюджетный механизм, а все они вместе взятые находят свое концентрированное выражение в бюджетной политике. Каждое из названных выше понятий отражает свои специфические организационно-финансовые и управленческие стороны функционирования бюджетных отношений, которые, в конечном счете, реализуются в бюджетной политике, т.е. бюджетная политика выступает комплексной организационно-финансовой категорией управления финансами государства. Бюджетная политика включает в себя объективные и субъективные параметры, что и характеризует ее как организационно-финансовую катего-

рию.

Объективные параметры формируют бюджетную политику как экономические отношения, возникающие в процессе общественного воспроизводства (производства, обмена, распределения и потребления национального продукта), финансовые (денежные) отношения, составляющие содержание экономической категории финансов, бюджетные отношения, возникающие в процессе функционирования частной финансовой категории бюджета, и формы проявления сущности последней в виде функций образования централизованных фондов денежных доходов, их использования и контроля.

Рис. 1. Экономическая сущность и структура финансового управления бюджетом[3]

Субъективные особенности бюджетной политики базируются на системе надстроечных, организационно-финансовых отношений управления бюджетным процессом, которые реализуются через организационно-финансовые нормы бюджетного права, системы бюджетов, бюджетной системы и бюджетного механизма (бюджетное планирование, организация, регулирование и контроль). Промежуточным, связывающим объективное и субъективное начала бюджетной политики, выступает результат

[3] Составлено автором

практического использования специфических функций бюджета — его роль на конкретном этапе развития общества, реализующаяся в реальном обеспечении органов власти доходными ресурсами, финансировании государственных (муниципальных) расходов и контрольно-регулирующем воздействии бюджета на процесс воспроизводства общественного продукта.

С учетом вышесказанного в работе представлен авторский подход к определению сущности бюджетной политики как организационно-финансовой категории. Бюджетная политика, по-нашему мнению, представляет собой системный процесс в области управления бюджетным процессом, осуществляемый на основе концепции развития бюджетных отношений, в составе общей экономической политики, направленный на реализацию всех функций бюджета в целях достижения определенного на данном этапе экономического и социального эффекта. Под последним следует понимать удовлетворение на базе роста чистого внутреннего продукта страны растущих потребностей населения и субъектов хозяйствования в общественных (коллективных) благах (услугах) на уровне не ниже научно обоснованных государственных стратегических социально-экономических показателей развития.

По нашему мнению, бюджетная политика может быть классифицирована по: 1) масштабности и долговременности целей – как стратегическая и тактическая (текущая), 2) в зависимости от приоритетов целевой направленности мер в области управления бюджетным процессом – как доходная, расходная, контрольно-регулирующая и комбинированная; 3) в зависимости от стратегической направленности бюджетного регулирования – как стимулирующая и сдерживающая; 4) по территориальному признаку – федеральная, региональная, местная; 5) по признаку предметной специализации - налоговая, социальная, инвестиционная, выравнивающая.

Императивы бюджетной политики государства включают институциональный аспект, основанный на разделении полномочий органов власти с целью реализации направлений бюджетной политики; временной аспект, основанный на бюджетной стратегии государства с целью реализации стратегических и тактических целей управления финансами, аккумулированных в бюджете; нормативно-законодательный аспект, позволяющий регламентировать деятельность в рамках бюджетной политики.

Для эффективного управления системой бюджетных отношений в рамках бюджетной политики государства используется бюджетный механизм, который включает

в себя комплекс инструментов по управлению бюджетом в соответствии с целями бюджетной политики. Он состоит из подсистем, обеспечивающих выполнение различных этапов бюджетного процесса, распределён по всем уровням бюджетной системы, обеспечивает выполнение задач формирования доходов, осуществления расходов и межбюджетного распределения ресурсов, характеризуется связями управления между субъектами. Функционирование бюджетного механизма определяется применяемыми методами управления бюджетом и зависит от внутренних и внешних факторов (рис.2).

Рис. 2. Бюджетный механизм в реализации бюджетной политики[4]

[4] Составлено автором

Структурно финансово-бюджетный механизм включает в себя следующие элементы: бюджетное планирование, организацию бюджетного процесса, бюджетное регулирование и бюджетный контроль и мониторинг. В диссертационном исследовании доказано, что бюджетный механизм, с одной стороны, опосредует совокупность организационно-финансовых, правовых отношений, складывающихся в процессе реального движения бюджетных и внебюджетных потоков финансовых ресурсов (их планирования, организации, регулирования и контроля). С другой стороны, это комплекс конкретных действий органов управления бюджетной системой и бюджетным процессом по применению финансовых инструментов, рычагов, стимулов, санкций, методических приемов и техники бюджетного планирования, организации, регулирования и контроля.

Бюджетный механизм, приводящий бюджетную систему в действие, формируется и реализуется в рамках планируемых бюджетных параметров и на перспективу для решения трех групп задач: построения, функционирования и управления доходным механизмом (включая налоговый); построения, функционирования и управления расходным механизмом; построения и реализации механизма межбюджетного взаимодействия. Реализуя рассмотренные процессы, государство получает возможность прямого и косвенного регулирования экономики и социальной сферы.

С позиции системного подхода, по-нашему мнению, бюджетное планирование - это система, обеспечивающая целенаправленное воздействие финансово-казначейских и других органов власти, участвующих в процессе планирования бюджета на бюджетную систему (совокупность бюджетных отношений) посредством функционирования механизма бюджетного планирования для формирования и утверждения бюджета, позволяющего максимально эффективно достигать целей бюджетной политики.

Схематически авторский подход к определению системы финансово-бюджетного планирования как системы представлен на рисунке 3.

Механизм бюджетного планирования можно определить как систему инструментов и методов бюджетного планирования в соответствии с целями бюджетной политики, состоящую из подсистем, обеспечивающих составление и утверждение бюджетного плана, распределенную по всем уровням бюджетной системы, обеспечивающую выполнение задач формирования доходов, осуществления расходов и межбюджетного распределения ресурсов, характеризующуюся этапами в соответствии с уровнями ре-

шаемых задач, функционирование которой определяется применяемыми методами бюджетного планирования и зависит от внутренних и внешних факторов.

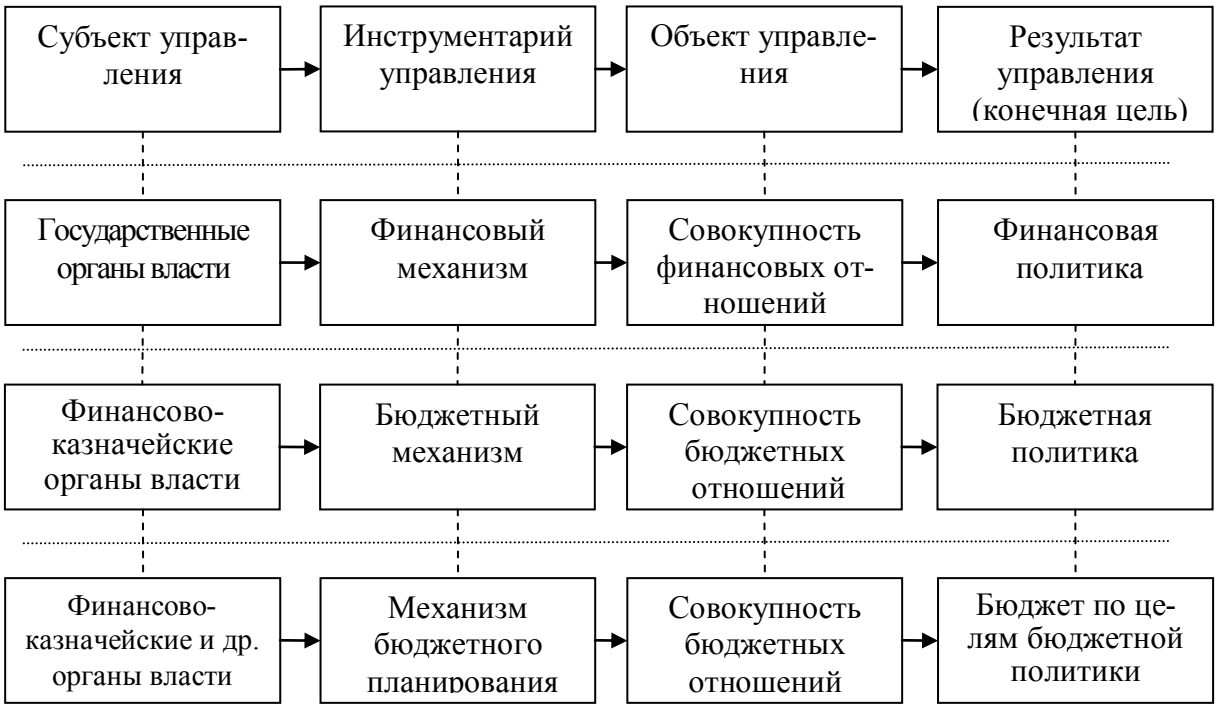

Рис. 3. Система бюджетного планирования в общей системе управления государственными финансами[5]

В работе уточнено, что целями финансового планирования бюджетных расходов государства являются: определение источников формирования финансовых ресурсов и их общей величины; установление оптимальных пропорций распределения средств между централизованными и децентрализованными фондами, отраслями национального хозяйства и административно-территориальными подразделениями; определение конкретного направления использования ресурсов и создание необходимых резервов в соответствии с целями бюджетной политики.

При этом, в исследовании выделены основные методы планирования бюджетных расходов: нормативный метод планирования расходов бюджетов; многолетнее среднесрочное планирование расходов бюджетов; метод составления бюджетов с нуля; метод формирования бюджета целей и эффективности; метод формирования бюджета, основанного на заданиях; метод бюджетного планирования при последовательном

[5] Составлено автором

разделении текущего и инвестиционного бюджетов.

Совершенствование методологии планирования происходит в процессе трансформации экономики государства и появления новых теорий. Процесс развития методологии планирования расходов бюджетов включает: развитие и дополнение существующих методов планирования бюджетов, трансформирующееся в разработку новых методов планирования; выбор и определение инструментов бюджетного планирования, таких, как конкретные алгоритмы и критерии расчета в соответствии с предложенными методиками расчета проектировок бюджетов; предварительная оценка внедрения в бюджетный процесс предлагаемых методов планирования бюджета, включая оценку результативности и эффективности внедряемых методов; непосредственная организация бюджетного планирования на основе выбранных методов; оценка полученных результатов от внедрения в бюджетный процесс того или иного метода планирования, адаптация предложенных методов с учетом специфики территориального и экономического развития государства.

В процессе развития теории и методологии бюджетного планирования трансформируются и создаваемые на каждом этапе процесса объекты, такие как: методы бюджетного планирования и учета; документы, регламентирующие процесс бюджетного планирования, методы оценки, контроля, мониторинга, аудита и анализа, регламентированные адаптационные механизмы.

Программно-целевое бюджетирование - это система бюджетного планирования, связывающая произведенные расходы с ожидаемой отдачей от этих расходов, с их социальной и экономической эффективностью.

Анализ зарубежного опыта программно-целевого бюджетирования[6] позволил выделить два основных подхода: бюджетирование, ориентированное на результаты – «БОР» (Result Oriented Budgeting), и комплексное среднесрочное планирование расходов в рамках жестких бюджетных ограничений по секторам – «MTEF» (Medium Term Expenditure Framework). Данные подходы являются взаимодополняющими и направлены на повышение эффективности системы управления бюджетными расходами за счет целевого использования бюджетных средств и планирования бюджетных расхо-

[6] Frederick C. Mosher, Program Budgeting: Theory and Practice with Particular Reference to the U.S. Department of the Army. 80-81. Цит. по: GAO/AIMD-97-46 Performance Budgeting/.P.7-8.; MTEF – Medium-Term Expenditure Framework – «Комплексное среднесрочное планирование расходов в условиях жестких бюджетных ограничений по секторам»

дов по целям и в соответствии с ожидаемыми результатами.

Основными преимуществами внедрения в бюджетный процесс системы бюджетирования, ориентированного на результат являются: переход от затратного способа планирования расходов к результативному и целевому планированию; возможность применения среднесрочного планирования расходов; возможность финансирования государства тех общественных благ и услуг, количество, качество, стоимость, время и место предоставления которых в наибольшей мере отвечает потребностям общества и характеризуется наивысшими показателями социальной эффективности при заданных ресурсных ограничениях; усиление ответственности в системе планирования государственных расходов со стороны органов власти; повышение обоснованности расходов в социальной сфере; информационная открытость перед населением органов власти, позволяющая давать оценку эффективности принятых решений в области планирования социальных расходов бюджетов.

Бюджетирование, ориентированное на результат, является составной частью реформ в сфере управления государственными расходами, предусматривающих, в частности, совершенствование среднесрочного планирования бюджета, стратегического планирования, повышение эффективности деятельности отраслевых министерств и изменение процедур, относящихся к исполнению бюджета, таких как учет, контроль и регулирование денежных операций.

По-нашему мнению, интеграция социально-экономического и бюджетного планирования на среднесрочный период на основе принципов бюджетирования, ориентированного на результат, представляет собой среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результаты (СБОР), позволяющее расширить временной промежуток бюджетного планирования в рамках ограничений государственных финансов, что отражает сущность основного подхода к реформированию бюджетного процесса в Российской Федерации, реализуемого в настоящее время Министерством Финансов РФ.

Внедрение среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат, в бюджетный процесс обеспечивает: повышение эффективности использования бюджетных ресурсов на макроуровне за счет инвентаризации и сокращения избыточных расходов бюджета; переход от планирования и контроля за исполнением бюджета по затратному методу к формированию бюджета и контролю за его исполнением по целям, задачам и функциям государства, программам и/или группам программ отрасле-

вых распорядителей бюджетных средств с выделением статей укрупненной экономической классификации; развитие стратегического планирования расходов бюджетов всех уровней.

Бюджетное планирование, ориентированное на результат, является непрерывным процессом включающим замкнутый цикл состоящий из этапов «стратегическое планирование – тактическое планирование - результат-оценка результата».

Вторая группа проблем связана с разработкой инструментов финансового планирования бюджетных расходов на государственные и муниципальные услуги в отраслях социальной сферы.

Реформирование бюджетного процесса носит системный упорядоченный характер и на настоящем этапе подразумевает переход от сметного финансирования социальных отраслей на всех уровнях бюджетной системы к финансированию государственных (муниципальных) услуг, основным методом планирования расходов бюджетов которых является субсидирование отраслевых учреждений на основе государственных (муниципальных) заданий на оказание государственных (муниципальных) услуг и финансирование в рамках реализации целевых программ.

Данные требования реализуются на основе действующего законодательства (ст.69.1, 69.2 БК РФ, 83-ФЗ от 08.05.2010) [7] и политики, проводимой Министерством Финансов РФ.

В работе определяется, что в целях формирования единой системы планирования расходов бюджетов на основе государственных (муниципальных) заданий необходимо классифицировать бюджетные услуги, определив их тип, вид и количество, то есть, определить потребность.

Классификация государственных (муниципальных) услуг, финансируемых за счет средств бюджетов, закреплена законодательно по сферам в рамках, которых они оказываются, и основывается на закрепленных полномочиях органов государственной власти и местного самоуправления.

Понятие «государственная (муниципальная) услуга» имеет нормативно-

[7] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 03.12.2011) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2012). - "Собрание законодательства РФ", 03.08.1998, N 31, ст. 3823.Федеральный закон от 08.05.2010 N 83-ФЗ (ред. от 30.11.2011, с изм. от 06.12.2011) "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений"

законодательную основу, заложенную Бюджетным кодексом РФ. Согласно статье 6 БК РФ государственная (муниципальная) услуга представляет собой услугу (работу), оказываемую (выполняемую) в соответствии с государственным (муниципальным) заданием органами государственной власти (органами местного самоуправления), бюджетными учреждениями, иными юридическими лицами.

Классификация бюджетных услуг по критериям направленности позволяет выработать подходы к взаимосвязи элементов государственной (муниципальной) услуги с целью последующей оценки ее стоимости на основе выявленных параметров.

В работе предложена классификация государственных (муниципальных) услуг по следующим признакам: по направленности потребностей получателей – как социально-культурные и материальные, по группе получателей – как индивидуальные и коллективные, по субъекту, оказывающему услугу – как социально-гарантированные и функциональные.

Авторский подход к определению критериев и признаков классификации государственных (муниципальных) услуг представлен в таблице 1.

Таблица.1

Классификация государственных (муниципальных) услуг[8]

Критерий классификации	Признак классификации	
По направленности потребностей получателя государственных (муниципальных) услуг	Социально- культурные	Материальные
По группе получателей государственных (муниципальных) услуг	Индивидуальные	Коллективные
По субъекту, оказывающему государственные (муниципальные) услуги	Социально-гарантированные	Функциональные

Основной вопрос при классификации государственных и муниципальных услуг в социальной сфере в целях планирования расходов бюджетов – определение структуры услуги. По структуре услуг предложено выделять: простые услуги, комплексные и уникальные. Данное разделение позволяет определить состав услуги и, в последующем, возможный способ планирования, на основе конкретного метода, например, нормативного, целевого, программно-целевого и т.д.

Простая услуга не подразумевает включения в свой состав дополнительных или

[8] Составлено автором.

сопутствующих услуг. Комплексная услуга, как правило, обладает рядом дополнительных параметров и может быть детализирована. При этом параметры могут быть детализированы, в результате чего комплексная услуга может включать в себя целый перечень отдельных услуг, оказываемых тем или иным учреждением или подрядчиками. Уникальной услуга является в том случае, если она предоставляется только одним учреждением в отдельной социальной сфере.

Если соотнести расходы бюджетов на услуги коллективного и индивидуального пользования, то структурно услуги индивидуального пользования, а это все социальные отрасли, формируют расходы примерно 49% от объема бюджетов, услуги коллективного пользования – это примерно 44 % от суммы всех расходов бюджетов по средним значениям, а примерно 7 % расходов бюджетов приходится на услуги связанные с реализацией функций органов государственной власти и местного самоуправления в рамках административных регламентов (функциональные услуги) (рис.4).

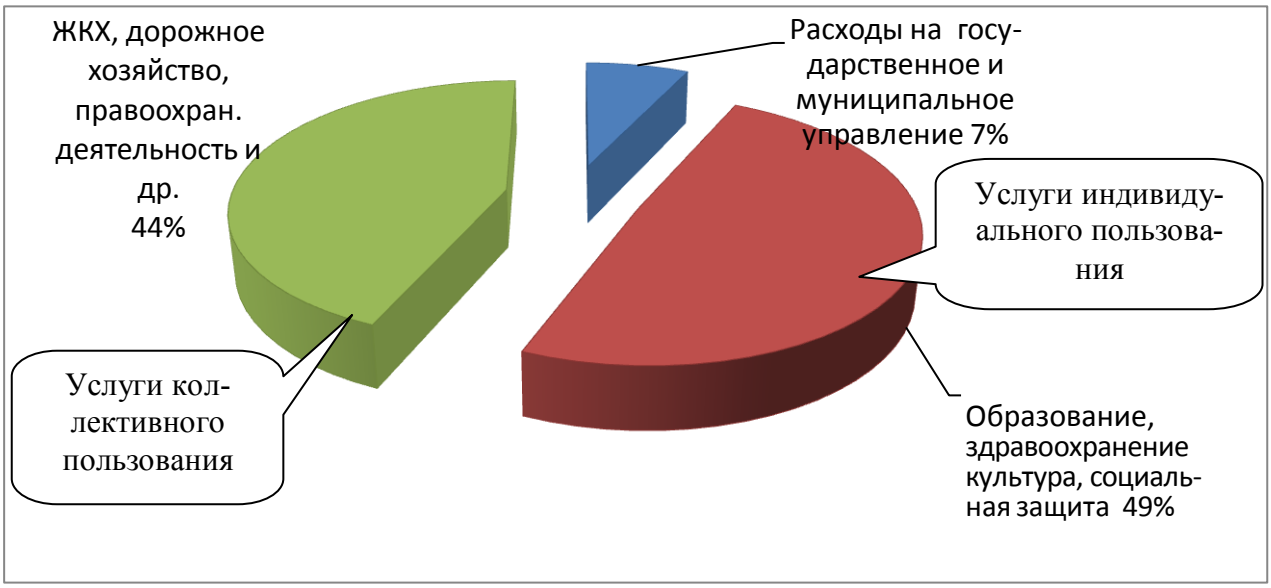

Рис. 4. Структура расходов (усредненная) консолидированных бюджетов субъектов РФ за период 2008-2010гг.[9]

Количество оказываемых бюджетных услуг определяется на основе оценки потребности в бюджетных услугах. Система учета потребности в государственных (муниципальных) услугах основывается на оценке потребности в натуральном (количест-

[9]Составлено автором на основе аналитических данных Министерства Финансов РФ и данных Федерального казначейства об исполнении консолидированных бюджетов РФ, представленных на официальных сайтах http://www.roskazna.ru/p/list_of_budgets.htm; - http://www1.minfin.ru/ru/l

венном) выражении. Оценка потребности в натуральном выражении позволяет получить информацию о необходимых объемах предоставления государственных (муниципальных) услуг.

Стоимостная оценка является элементом планирования расходов бюджета. Она позволяет сформировать целостный подход к процессу обоснования объемов бюджетных ассигнований на оказание соответствующего количества услуг на основе формализованного методологического подхода к оценке стоимости услуг.

По-нашему мнению, в настоящее время вопросы определения объема оказываемых услуг в недостаточной мере определены законодательством. На федеральном уровне данный вопрос регулируется Постановлением Правительства РФ от 02 сентября 2010 г. № 671[10], в котором установлено, что для определения единицы измерения показателей объема государственной услуги необходимо разработать один - два показателя, которыми может быть измерен объем оказания государственной услуги, что не позволяет учитывать влияния ряда как внешних, так и внутренних факторов формирования количественной оценки потребности в услугах.

Формирование системы оценки потребности в государственных (муниципальных) услугах проводится путем анализа данных о фактических объемах предоставленных услуг и количестве потребителей услуг за предшествующие периоды с учетом наличия и степени воздействия факторов, которые непосредственно влияют на потребность в соответствующих услугах.

В зависимости от специфики предоставляемых государственных (муниципальных) услуг потребность в них может оцениваться на уровне отдельного учреждения (и в дальнейшем суммироваться) и на уровне отрасли социальной сферы в целом.

Оценка потребности в государственных (муниципальных) услугах имеет ярко выраженную специфику, которая заключается в используемых показателях и учитываемых факторах влияния, а также в самой технологии проведения оценки. Основные показатели, используемые для оценки потребности в услугах во всех социальных отраслях, можно свести в следующие универсальные группы: показатели, характеризующие фактический объем предоставления услуги (данные показатели определены в различных единицах в зависимости от специфики конкретной услуги); показатели, ха-

[10] Постановление Правительства РФ от 02 сентября 2010 г. № 671[10] “О порядке формирования и финансового обеспечения выполнения государственного задания федеральными органами исполнительной власти и федеральными государственными учреждениями”

рактеризующие доступность услуги; показатели, характеризующие различные факторы, влияющие на потребность в услуге.

К основным методам оценки потребности в оказании государственных (муниципальных) услуг в исследовании предложено относить: математическое моделирование (полностью формализованный подход); использование экспертных оценок (неформализованный субъективный подход); оценка на основе сопоставления показателей доступности и фактического объема оказанных услуг (комбинированный подход).

В работе определено, что в целях оценки потребности в оказании государственных и муниципальных услуг в социальной сфере для прогнозирования численности получателей услуг могут быть использованы следующие методы: экстраполяционный; сегментарный; метод коллективного потребления.

Экстраполяционный метод позволяет определить объем категорий и групп получателей на основании данных прошлых периодов и прогнозов потребления услуг. Данный метод рекомендуется использовать для государственных/муниципальных услуг, потребность в которых носит неизменный или малоизменный характер. Он может быть применён к услугам индивидуального пользования, а так же для вновь создаваемых комплексных государственных/муниципальных услуг или элементов (параметров) детализированных государственных и муниципальных услуг, а также при введении новых категорий и групп получателей услуг.

Метод коллективного потребления предложен к применению оценки государственных и муниципальных услуг коллективного характера, отличительными чертами которых является ориентированность на массу потребителей, при этом затраты на предоставление услуги не зависят от категорий и групп, либо выделение категорий и групп нецелесообразно на основании содержания услуги.

Сегментарный метод позволяет определить объем категорий и групп получателей государственных/муниципальных услуг по различным сегментам. В роли сегментов могут выступать районы, муниципальные образования, территории и иные единицы деления в составе субъекта РФ или муниципального образования, выделяемые в аналитических целях. Сегментарная модель позволяет учесть динамику категорий и групп получателей государственных/муниципальных услуг по всем возможным территориальным единицам.

Основная цель создания системы учета потребности в услугах, оказываемых за

счет средств бюджета (бюджетных услуг), заключается в повышении качества планирования бюджетных расходов на основе определения наиболее необходимых конкретных направлений финансирования путем создания системы регулярной оценки уровня финансового обеспечения того или иного государственного полномочия.

Необходимость применения для любого субъекта РФ и муниципальных образований системы учета потребности в предоставляемых бюджетных услугах в условиях ограниченности финансовых ресурсов заключается в получении более сбалансированного, а, следовательно, и более эффективного распределения финансовых ресурсов по отдельным бюджетным услугам.

На основе сопоставления объемов финансирования бюджетной услуги и потребности хозяйствующих субъектов (в первую очередь - населения) в получении данной услуги решаются задачи перераспределения расходов в пользу тех функций региональных органов власти, которые удовлетворяют спрос в наименьшей мере, за счет других направлений.

Третья группа проблем связана с анализом системы финансового планирования бюджетных расходов на государственные и муниципальные услуги в отраслях социальной сферы.

В диссертационной работе проведен анализ динамики расходов бюджетов различных субъектов РФ по основным социальным отраслям, а так же осуществлен расчет объективной стоимости государственных (муниципальных) услуг на одного потребителя услуг. Сравнительный структурный анализ расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ по основным социальным отраслям за трехлетний период представлен в рис.5.

В проведенном исследовании нами выявлена устойчивость в структуре и объемах финансирования основных социальных отраслей, что, в первую очередь, обусловлено трехлетним долгосрочным планированием расходов бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований и политикой, проводимой Министерством Финансов РФ в рамках программы реформирования государственных финансов и повышения эффективности расходов бюджетов.

Анализ динамики и структуры расходов бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований за ряд лет показал высокий уровень дифференциации данных расходов по всем социальным отраслям в расчете на одного жителя (получателя го-

сударственных и муниципальных услуг), что наглядно представлено в разрезе субъектов РФ на рис.6 на примере отраслей здравоохранение, культура, социальная защита, ЖКХ, общегосударственные вопросы. Проведенная оценка вариативности подушевых расходов в субъектах РФ является практически типичной для всех российских муниципальных образований и носит стабильный трендовый характер.

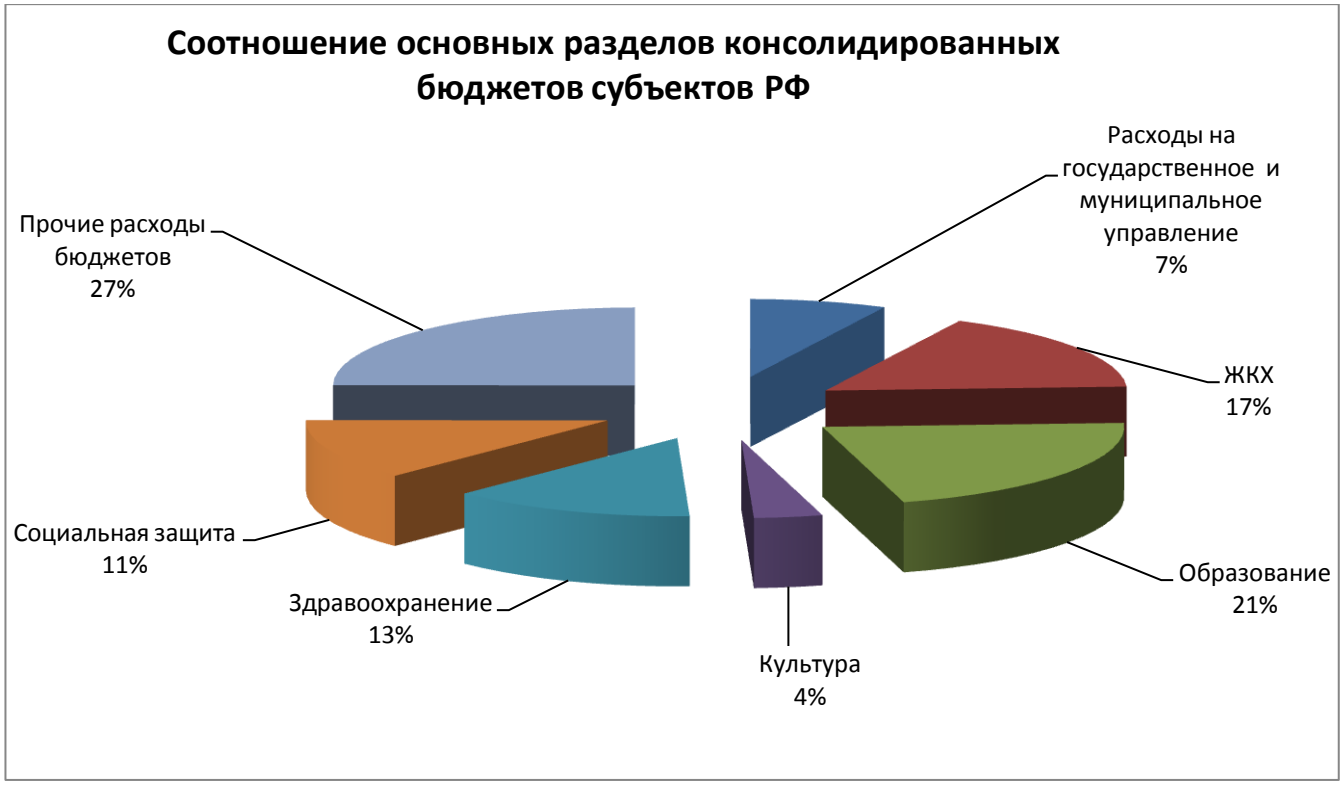

Рис. 5. Соотношение основных разделов консолидированных бюджетов субъектов РФ[11]

Проведенное количественное аналитическое исследование дифференциации расходов субъектов РФ и муниципальных образований в социальных отраслях показало необходимость формирования единых подходов к системе финансового планирования бюджетов, потребность в обосновании модели оценки стоимости услуг при финансировании социальных расходов за счет средств бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований, необходимости реализации управленческих технологий в бюджетном процессе с целью повышения эффективности расходов бюджетов на оказание услуг и оптимизации отраслевых бюджетных расходов в социальной

[11] Рассчитано автором на основе материалов Федерального казначейства (усредненные данные за период 2008-2011гг.) http://www.roskazna.ru/p/list_of_budgets.htm и данных Федеральной службы государственной статистики - http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/

сфере.

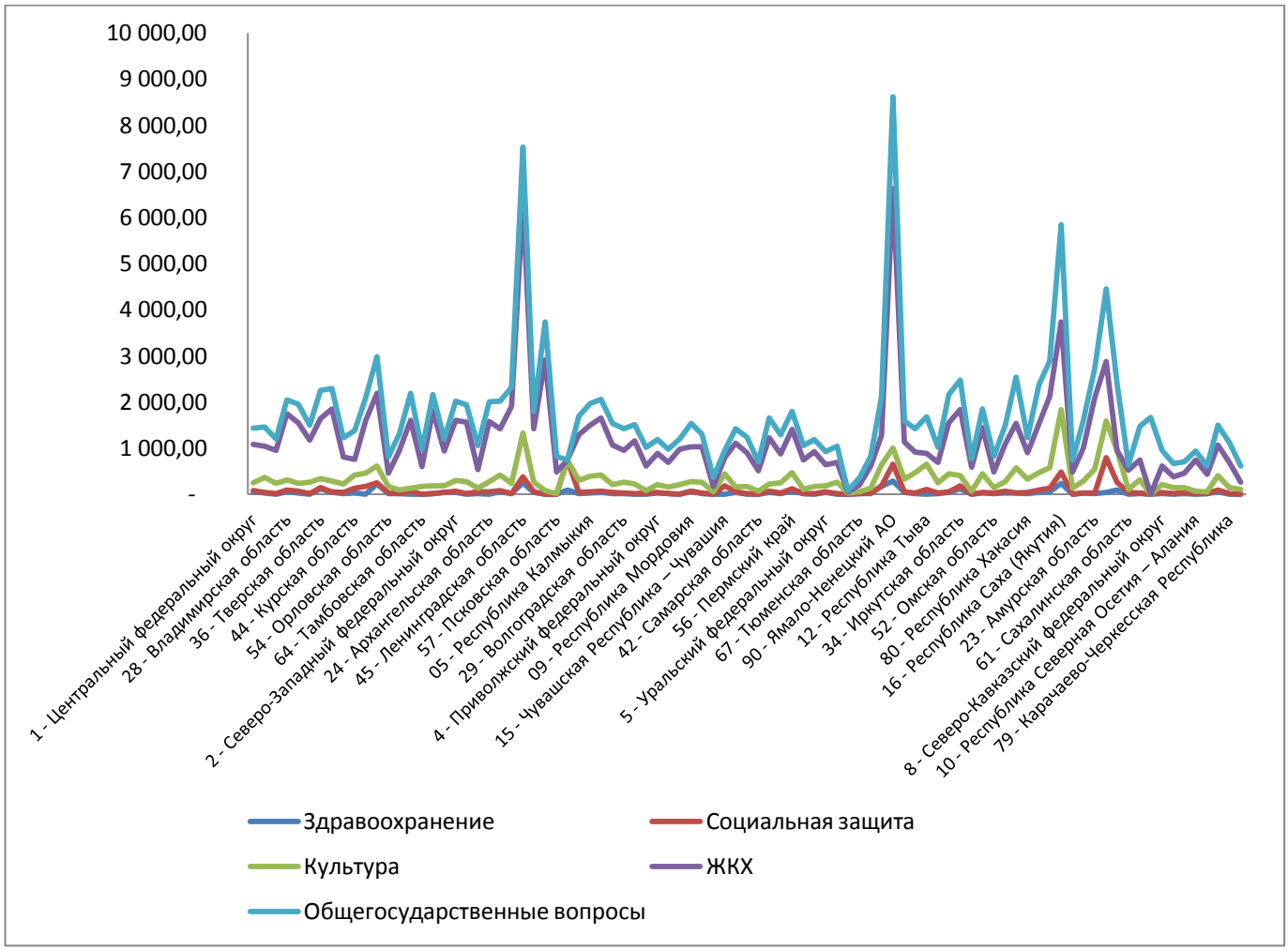

Рис.6. Дифференциация расходов субъектов РФ в социальных отраслях в 2010г. (руб. на чел. в год)[12]

Планирование расходов бюджетов представляет собой единый механизм, затрагивающий все отрасли и учреждения, оказывающие услуги, и представляющий единый методологический подход к планированию расходов, позволяющий учитывать региональные и отраслевые особенности, а так же специфику учреждений, оказывающих услуги, как субъектов бюджетного планирования.

В исследовании проведен количественный структурный анализ расходов учреждений, оказывающих государственные (муниципальные) услуги в социальных отраслях (образование, здравоохранение, культура), который показал высокую дифференциацию расходов бюджетов учреждений социальных отраслей по всем основным

[12] Рассчитано автором на основе данных, представленных на официальных сайтах Министерства Финансов РФ - http://www1.minfin.ru/ru, данных Федерального казначейства http://www.roskazna.ru/p/list_of_budgets.htm и данных Федеральной службы государственной статистики - http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/

статьям расходов таким как: фонд оплаты труда основного персонала, фонд оплаты труда административно-управленческого персонала, коммунальные расходы, прочие текущие расходы, в расчете на одного получателя государственных (муниципальных) услуг.

Анализ подушевых расходов в разрезе всех отраслей в динамике показывает необходимость повышения качества управления расходами путем их более детальной инвентаризации, оптимизации по сети внутри отраслей и определения методов финансирования государственных (муниципальных) услуг на основе результативных подходов. Данная ситуация характерна для всех социальных отраслей.

Для создания условий перехода к результативным методам планирования расходов в работе обоснованы основные этапы перехода от финансирования на основе сложившейся структуры расходов к финансированию в разрезе государственных и муниципальных услуг, а именно: создание перечня государственных (муниципальных) услуг (работ), учитывающего параметры государственных (муниципальных) услуг, влияющие на их стоимость для государства; разработка методологии определения объема субсидий на финансирование услуг; разработка системы показателей объема и качества услуг, включаемых в государственные (муниципальные) задания.

В исследовании доказано, что перечень государственных и муниципальных услуг – документ, применяемый субъектами бюджетного планирования для: оценки расходных обязательств, планирования направлений и сумм расходов бюджета, управления расходами бюджета, учета степени достижения поставленных перед органами исполнительной власти показателей результата.

Формирование перечня государственных (муниципальных) услуг закреплено законодательно для федеральных органов власти и рекомендовано для муниципальных органов власти Минфином РФ. Тем не менее, на региональном и местном уровне данный подход реализован только с точки зрения разделения полномочий по уровням бюджетной системы.

По нашему мнению, основными принципами формирования перечня государственных (муниципальных) услуг являются: классификация услуг по принципу проблемно-целевой ориентированности; сопоставимость с полномочиями, закрепленными за органами исполнительной власти субъектов РФ и муниципальных образований; обеспечение гармонизации перечня государственных (муниципальных) услуг

с реестром расходных обязательств.

В работе обосновывается необходимость применения двух видов перечней государственных (муниципальных) услуг: комплексного и детализированного. Комплексный перечень государственных (муниципальных) услуг формируется на основе перечня полномочий органов государственной власти (местного самоуправления), закрепленных законодательно. Детализированный отраслевой перечень государственных (муниципальных) услуг необходим для определения параметров этих услуг, влияющих уже непосредственно на их стоимость.

В работе доказано, что для каждой услуги набор параметров, влияющих на оценку стоимости государственных (муниципальных) услуг, будет различным, перечень параметров и их значения должны зависеть от особенностей предоставления услуг в конкретном регионе (муниципалитете).

Основной подход, предложенный в исследовании к процессу формирования перечней государственных (муниципальных) услуг включает три основных этапа:

- определение основных параметров государственных (муниципальных) услуг по элементам перечня (определение полномочий, категорий и групп потребителей, категорий и групп учреждений, оказывающих услуги);
- определение типовых и нетиповых государственных (муниципальных) услуг, а на данной основе определение типовых и нетиповых расходов бюджетов на финансирование данных услуг;
- непосредственное формирование комплексных и детализированных перечней услуг по основным социальным отраслям.

В диссертационном исследовании доказано, что в целях формирования полной стоимости государственных (муниципальных) услуг необходимо планирование расходов бюджетов проводить на основе расчета полной суммы затрат на ее оказание.

Использование в бюджетном процессе современных методов расчета затрат является неотъемлемой частью эффективного и результативного управления государственными финансами, которое позволяет: определить полную стоимость государственных услуг; повысить обоснованность расчетов стоимости государственных услуг; оценить соответствие объема и качества предоставления государственных услуг объему их финансирования; выявить и, по возможности, нивелировать риски

социальных последствий при изменениях объемов финансирования государственных услуг в социальных отраслях.

Процесс расчета полной стоимости государственных (муниципальных) услуг включает в себя два основных этапа: а) сбор данных обо всех расходах (видах затрат) на оказываемую услугу; б) распределение расходов по видам затрат между услугами предоставляемыми учреждениями, являющимися субъектами бюджетного планирования в социальной сфере.

В исследовании предложено четыре основных способа отнесения затрат на оказываемую государственную и муниципальную услугу при планировании расходов бюджетов на ее оказание:

1. Посредством прямого отнесения на объект затрат. Необходимо применение при планировании расходов в расчетах прямых затрат, когда и величина, и принадлежность затрат к определенному объекту затрат очевидны.

2. Посредством измерения потребления ресурсов, в том случае, когда затраты в системе планирования расходов относятся не к одному, а к нескольким государственным услугам, могут быть распределены между этими услугами пропорционально физическим объемам ресурсов, потребляемых конкретными объектами затрат.

3. На основе причинно-следственных связей при планировании расходов бюджетов относя затраты на те или иные государственные (муниципальные) услуги в социальной сфере опосредованно, выявив причины, которые влияют на величину этих затрат, т.е. в соответствии с определенным индикатором, показывающим изменение стоимости услуги от какого-либо фактора.

4. На основе пропорционального распределения затрат, планируемых в разрезе бюджетных расходов на оказание социальных услуг в случае отсутствия возможности планирования по индикаторам.

В исследовании классифицированы различные методы расчета затрат и доказана возможность их комбинации при планировании расходов на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере в зависимости от типов самих бюджетных услуг, типов расходов на оказываемые услуги, специфики результатов, требований вышестоящего органа исполнительной власти к детализации и точности сведений о затратах. Предложены следующие методы расчета бюджетных затрат на услуги в социальной сфере:

1. Расчет затрат по ресурсам, включающий расчет затрат на единицу государственной (муниципальной) услуги по используемым ресурсам. Данная методология применима при расчетах от фактического уровня расходов по отрасли или по учреждению.

Его основными этапами являются: определение видов требующихся ресурсов; определение стоимости каждого ресурса; определение количества ресурсов, требуемого для получения единицы непосредственного результата (услуги); расчет общих затрат путем умножения удельной стоимости ресурса на необходимое количество ресурсов. Указанный метод может быть рекомендован главными распорядителями бюджетных средств для подведомственных учреждений к использованию в случае невозможности определения прямым счетом стоимости прямых и косвенных затрат учреждений на оказываемую услугу. Данный подход применим в качестве адаптационного к переходу на формирование бюджета на основе государственных (муниципальных) заданий, поскольку получение обоснованной стоимости единицы бюджетной услуги при применении данной методологии не возможно.

2. Расчет затрат по нормативам. Нормативный расчет затрат – это система применения стандартизированных затрат на единицу государственной (муниципальной) услуги. Типичная область применения нормативов – постоянные, повторяющееся бюджетные услуги, качество которых можно стандартизировать. Нормативные затраты принимаются за базу для сравнительного анализа, так как относительно этой величины могут быть измерены реальные затраты. Анализ же отклонений реальных затрат от нормативных помогает выявлению имеющихся проблем.

3. Расчет затрат на выполнение определенных задач и функций государственных органов власти. Такой расчет применим для субъектов бюджетного планирования, оказывающих государственные (муниципальные) услуги по ведомственным и областным целевым программам в социальной сфере. При этом планирование расходов осуществляется по каждой задаче программы с учетом целей и результатов по ней.

4. Расчет затрат на осуществление процессов. При расчете затрат на осуществление процесса объектом затрат становится бюджетная услуга, а субъект бюджетного планирования (учреждение, его оказывающее) разбивается на структурные единицы (центры затрат), где оказываются самостоятельные бюджетные услуги, либо

процесс, необходимый для ее оказания. Каждая структурная единица учреждения в данном случае рассчитывает свои затраты, распределяя их между оказываемыми услугами.

Таким образом, для определения полной стоимости государственной (муниципальной) услуги важнейшим элементом бюджетирования является решение вопроса о том, каково влияние тех или иных видов затрат на изменение объема оказываемых бюджетных услуг в социальных отраслях.

Четвертая группа проблем связана с разработкой методических подходов в управлении расходами в социальной сфере на основе формирования единой методологии планирования расходов бюджетов и оценки стоимости государственных (муниципальных) услуг, позволяющей повысить эффективность бюджетных расходов.

В настоящее время методология определения стоимости государственных услуг рекомендована Министерством финансов РФ для региональных органов государственной власти, а так же для органов местного самоуправления. Данная методология основана на формировании государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг путем расчета стоимости услуг одним из предложенных Минфином методом: структурным, нормативным, экспертным.

По-нашему мнению, данные методы требуют конкретизации и уточнения в части определения стоимости услуг в социальной сфере, в том числе: в определении структуры расходов бюджетов по классификации услуг, по параметрам услуг, по возможности их отнесения к расходам субъектов бюджетного планирования, по объектам формирования затрат и другим параметрам, влияющим на стоимостную оценку данных услуг.

В работе детализированы и формализованы два основных метода определения стоимости государственных (муниципальных) услуг: учетно-подушевой и нормативно-подушевой.

Планирование стоимости государственных (муниципальных) услуг на оказание государственных (муниципальных) заданий может осуществляться любым из указанных методов.

Учетно-подушевой метод является разновидностью учетного или затратного метода, который наиболее часто встречается в практике применения для планирова-

ния бюджета на основе государственных (муниципальных) заданий государственными органами власти и органами местного самоуправления. Популярность данного метода объясняется отсутствием необходимости внесения существенных изменений в систему планирования финансов регионов и муниципалитетов.

В исследовании предложен подход, позволяющий формализовать методические основы планирования расходов на оказание государственных (муниципальных) услуг при использовании учетно-подушевого метода в случае, когда стоимость бюджетных услуг рассчитывается на основе фактических расходов бюджетных учреждений путем индексации этих расходов и деления на фактическое число единиц услуги.

Данный метод применим, если все учреждения предоставляют не более одной услуги. При наличии нескольких услуг, предоставляемых одним учреждением, необходимы экспертные оценки о доле расходов, направляемых на предоставление каждой услуги, в общем объеме расходов учреждения.

При этом предлагается к использованию в целях планирования расходов бюджетов два различных подхода применения учетно-подушевого метода для расчета стоимости государственных (муниципальных) услуг:

– метод, при котором стоимость единицы услуги рассчитывается индивидуально для каждого учреждения или усредняется по сети учреждений, а в последующем формируется общий объем ассигнований на финансирование социальных отраслей;

– метод, при котором используется один индекс-дефлятор для всех видов расходов или индивидуальные индексы-дефляторы для отдельных видов расходов, учреждений, оказывающих государственные (муниципальные) услуги.

К преимуществам данного метода относятся: простота и понятность расчета, отсутствие необходимости собирать детальную информацию о бюджетной сети, отсутствие необходимости устанавливать стандарты предоставления услуг.

К недостаткам данного метода относятся: закрепление сложившейся дифференциации стоимости бюджетных услуг в учреждениях; невозможность проведения сравнительного анализа эффективности расходов в рамках сети бюджетных учреждений одного вида; невозможность конкретизации содержания типовой услуги, финансирование которой должно обеспечиваться за счет бюджетных средств, и, соответственно, выделения части видов деятельности учреждения для предоставления на

платной основе.

При применении второго подхода учетно-подушевого метода, когда стоимость единицы услуги рассчитывается в среднем по сети учреждений, предоставляющих услугу, производится расчет единой для всех учреждений стоимости бюджетной услуги путем усреднения удельных расходов на услугу по разным учреждениям. Однако стоимость услуги, как и в предыдущем случае, считается с использованием фактических расходов бюджетных учреждений за отчетный период.

К преимуществам данного варианта учетно-подушевого метода относятся: простота и понятность расчета, отсутствие необходимости устанавливать стандарты предоставления услуг, сглаживание различий в стоимости услуг между различными учреждениями, предоставляющими услугу.

К недостаткам данного метода относятся: невозможность проведения сравнительного анализа эффективности расходов в рамках сети бюджетных учреждений одного вида; невозможность конкретизации содержания типовой услуги, финансирование которой должно обеспечиваться за счет бюджетных средств, и, соответственно, выделения части видов деятельности учреждения для предоставления на платной основе.

В исследовании конкретизированы основные отличия нормативно-подушевого метода от учетно-подушевого, такие как: объективность расчета, который проводится с учетом всех факторов, влияющих на стоимость отраслевой государственной (муниципальной) услуги, и уже исходя из параметров, которыми эти факторы характеризуются, производится расчет стоимости услуги.

При нормативном методе расчета стоимость единицы услуги рассчитывается прямым счетом. Данный метод включает следующие этапы:

1) Установление норм и/или стандартов предоставления услуг.

Нормами и стандартами определяется содержание типовой услуги, т.е. услуги, которая финансируется за счет бюджетных средств. Часть таких документов принята на федеральном уровне, например, в образовании это документы, утверждающие базисные учебные планы в образовании, определяющие число часов по программам обучения.

Вместе с тем, часть норм (стандартов) должна быть принята на региональном (муниципальном) уровне, например, в части материально-технического обеспечения

реализации государственных (муниципальных) услуг, соотношения основного персонала, оказывающего услугу, и руководящего персонала в учреждениях и т.п.

В отсутствии таких норм в рамках нормативного метода необходимо разрабатывать методологию расчета части норматива по отдельным видам затрат, исходя из сложившейся структуры расходов, и другими косвенными методами.

2) Определение факторов, влияющих на стоимость услуги.

В данном случае речь идет об установлении тарифов на коммунальные услуги, услуги связи, ставок оплаты труда, надбавок на оплату труда, стоимости отдельных материальных активов и т.п.

3) Разработка и утверждение методологии расчета стоимости услуги.

4) Расчет стоимости единицы услуги на основе имеющихся данных и установленной методологии.

Последний этап работ связан со сбором статистической и бюджетной информации, необходимой для применения в рамках установленной методологии и, соответственно, с расчетом стоимости единицы услуги.

В исследовании приведены возможные подходы к разработке методологии расчета стоимости единицы услуги нормативно-подушевым методом, основанные на определении объектов затрат по каждому виду государственных (муниципальных) услуг предложенной в работе классификации и для различных групп бюджетных расходов.

В общем подходе выделены расходы, которые носят текущий характер, и капитальные (инвестиционные) затраты. Текущие расходы осуществляются ежегодно и связаны непосредственно с предоставлением той или иной услуги, в то время как капитальные (инвестиционные) расходы осуществляются неравномерно во времени и носят целевой характер (на поддержание инфраструктуры, необходимой для оказания услуги). Для расчета стоимости услуги нормативно-подушевым методом определяются по каждой государственной услуге типовые расходы, необходимые для ее оказания.

В исследовании предложено определение типовых расходов на оказание государственных (муниципальных) услуг, которое позволяет учесть новые управленческие подходы, реализуемые в бюджетной системе РФ. Оно основано на выделении приоритетных расходов на оказание государственных (муниципальных) услуг.

Основными этапами расчета при применении нормативно-подушевого метода оценки затрат на оказание государственной услуги являются: определение основных параметров для расчета нормативов затрат государственной услуги (ставка, оклад, число часов работы, количество часов работы в ночную смену, контингент потребителей, пропускная способность учреждения, лимиты потребления и тарифы на прогнозный год по каждой коммунальной услуге, тип здания, способ отопления, водоснабжения и прочие параметры государственной услуги, оказывающие влияние на ее стоимость); определение типовых прямых затрат на оказание государственной услуги; определение типовых косвенных затрат на оказание государственной услуги; определение нормативных затрат по прямым видам затрат в расчете на одного потребителя государственной услуги; определение нормативных затрат по косвенным видам затрат в расчете на оказание всего объема государственной услуги в целом, с последующим пересчетом затрат на единицу объема оказания государственной услуги.

Основной проблемной областью при планировании расходов на основе нормативно-подушевого метода является распределение косвенных затрат пропорционально той или иной выбранной базе (объекту затрат). Минфин РФ в приказе от 22.10.2009 №105н рекомендовал при определении стоимости услуги и в расчете косвенных затрат выбирать заработную плату персонала, непосредственно задействованного при оказании государственной услуги. Данный подход не учитывает соотношение затрат с процессом оказания услуг. По нашему мнению, объект распределения косвенных расходов должен учитывать отраслевые особенности субъектов бюджетного планирования и факторы, влияющие на их стоимость при реализации подушевого принципа.

Результаты расчета внедрения нормативно-подушевого метода планирования расходов бюджета на основе оценки стоимости государственных и муниципальных услуг в ряде регионов и муниципалитетов, осуществленного в диссертационном исследовании, подтверждают обоснованность и необходимость данного метода как средства оптимизации бюджетных расходов по сети подведомственных отраслевых учреждений и основного механизма управления стоимостью оказываемых бюджетных услуг в целях развития системы планирования в социальной сфере.

В работе определяется, что при формировании проекта бюджета и смет учреж-

дений на следующий год при планировании расходов по социальным отраслям возможны два подхода к пересмотру норматива: индексация на величину, используемую при прогнозировании расходов бюджета на очередной финансовый год; перерасчет величины норматива по формуле в случае, если изменения законодательства привели к изменению размера отдельных видов затрат (например, возросли тарифные ставки оплаты труда, тарифы на коммунальные услуги и т.п.).

В первом случае увеличение норматива происходит при сохранении его структуры (соотношения отдельных видов нормативных затрат в составе нормативы), во втором – меняется не только величина, но и структура в зависимости от изменения норм законодательства.

При применении данного метода планируемый объем расходов учреждения будет рассчитываться как нормативная стоимость единицы услуги на планируемое число единиц услуги.

При применении данного метода могут использоваться корректирующие коэффициенты, отражающие объективные различия в стоимости услуг в различных отраслевых учреждениях. Однако использование этих коэффициентов является нежелательным, поскольку корректирующими коэффициентами нормативная стоимость услуг может быть приведена в полное соответствие с фактической стоимостью. В результате положительный эффект от использования нормативов будет сведен до нуля.

Альтернативой корректирующих коэффициентов может стать предложенная в работе детализация государственных (муниципальных) услуг, при которой помимо услуг в соответствии с полномочиями, которые включены в перечень услуг большинства регионов и муниципалитетов, рассматриваются «детализированные отраслевые услуги». Детализированные отраслевые услуги учитывают объективные различия в характеристиках услуг, а именно, характеристиках потребителей, особенностях учреждений, предоставляющих услуги и т.п.

К преимуществам применения нормативно-подушевого метода оценки стоимости государственных (муниципальных) услуг при формировании государственных (муниципальных) заданий относятся: сглаживание различий в стоимости услуг между различными учреждениями, предоставляющими услугу; возможность структурирования расходов, выделения нетиповых расходов учреждений, финансирование ко-

торых может быть переведено на доходы от платных услуг; создание стимулов для повышения эффективности деятельности учреждений; создание базы для сравнительного анализа эффективности деятельности учреждений.

Переход на новые формы финансирования возможен только с учетом адаптационных механизмов, позволяющих отраслевым управлениям на время принятия и внедрения новой методологии в расчетах стоимости использовать подходы к расчетам от фактического уровня финансирования на ограниченный период (1-3 года).

Нивелирование рисков возникновения данных проблем может быть основано на: применении адаптационных механизмов перехода, разработке четких методик определения стоимости по каждой из социально-значимой отрасли и закрепление их в нормативно-правовых актах, планировании социальных последствий при принятии решений, массовое информирование населения о проводимых в отраслях и в бюджетной сфере изменений.

Оценка эффективности системы планирования бюджетных ресурсов при реализации бюджетной политики подразумевает использование не только финансовых, но и нефинансовых показателей, включающих количественные и качественные характеристики (параметры) финансово-бюджетного управления.

Совершенствование системы планирования бюджетных расходов в социальной сфере возможно на основе оценки эффективности и результативности применяемой системы планирования расходов бюджетов субъектами бюджетного планирования путем оценки качества финансового планирования параметров бюджета.

Одним из важнейших элементов эффективного управления бюджетными ресурсами является оценка и контроль полных затрат на выполнение работ, услуг, оказываемых учреждениями социальной сферы.

В процессе экспертно-аналитического исследования и оценки системы планирования бюджета необходимо осуществлять прогнозирование ожидаемой эффективности различных бюджетных расходов и производить оценку вероятности нецелевого или неэффективного расходования средств.

Любой планируемый бюджетный расход можно рассматривать как некоторое множество количественных и качественных характеристик (параметров):

$$Б_{рс}=\{П_{брс1}, П_{брс2},..., П_{брсi},..., П_{брсI}\}. \qquad (1)$$[13]

[13] Составлено автором

Подобные множества могут быть составлены как для государственных (муниципальных) услуг, так и для различных программ, подпрограмм, финансируемых из бюджета.

Тогда к характеристикам (параметрам) бюджетных расходов можно отнести: цель расходования в форме эффекта от реализации результатов для потребителей бюджетной услуги, основные параметры услуг, влияющие на их стоимость, проектные мероприятия, индикаторы эффективности - оценки, которые могут характеризовать достижение цели расходов (целевые индикаторы) и их значения в случае отказа от расходования средств, сроки реализации услуг, программ, планируемый объем расходов бюджета (в том числе в разбивке по мероприятиям), доля и группа потребителей услуг, доля привлеченных внебюджетных ресурсов (при их наличии), бюджетный эффект по текущим доходам (оценка дополнительных текущих расходов), бюджетная экономия: уменьшение расходов бюджета, связанное с реализацией меньшего объема услуг, увеличением/снижением тарифов и другие факторы, влияющие на стоимостную оценку.

Однако рассмотренное множество параметров в большинстве случаев не позволяет осуществить адекватную оценку потенциальной возможности неэффективного использования бюджетных средств. Поэтому указанное множество должно быть расширено рядом дополнительных параметров и характеристик. Подобными характеристиками могут быть, например, отраслевые данные, данные о региональных и муниципальных отличиях и т.д.

При использовании расширенных множеств параметров можно осуществить более объективную экспертную оценку необходимости конкретных расходов бюджета. При этом для оценки потенциальной степени возможности неэффективного использования средств можно использовать теоретико-вероятностный критерий $P_{эф}$, равный потенциальной вероятности неэффективного использования бюджетных ресурсов:

$$P_{эф} = 1 - \sum_{m=1}^{M} Pэф_m \qquad (2)$$ [14]

где $Pэф_m$ - потенциальная вероятность неэффективного использования

[14] Составлено автором

средств, связанная с некоторой m-й возможностью.

Чем ниже значение критерия $P_{эф}$, тем выше суммарная вероятность неэффективного использования средств. Для оценки величины указанного критерия необходимо формирование множества возможностей неэффективного использования средств и соответствующая оценка их вероятностей для рассматриваемой статьи расходов. Элементами множества возможностей неэффективного использования является комплекс приемов и методов получателей и распорядителей бюджетных средств, направленный не на оптимизацию структуры расходов, полученных в рамках государственного (муниципального) задания либо в форме субсидий на реализацию программ, а на снижение эффективности, например за счет завышения цен на материальные ценности, работы и услуги, нецелевого использования затрат на подготовку проектов и программ и т.д.. После формирования множества возможностей для каждой из них методами экспертной оценки определяются вероятности их реализаций и вычисляется результирующий вероятностный критерий Рэф.

При бюджетном планировании для каждого бюджетного расхода формируются некоторые количественные критерии результативности и эффективности, которые называют также индикаторами оценки эффективности. Эти индикаторы можно представить в виде множества I_k:

$$I = (I_1 + I_2 + \ldots + I_k) \qquad (3)$$ [15]

В условиях необходимости оптимизации системы планирования расходов бюджетов в социальных отраслях можно рекомендовать использование индикаторов оценки эффективности. В процессе исполнения бюджета по расходам реализуется некоторое множество финансовых или хозяйственных операций, в результате которых может происходить изменение указанных индикаторов эффективности. На основе экспертных оценок также можно оценить связь параметров финансовых или хозяйственных операций $I_ф$ и $I_х$ индикаторами эффективности.

$$Ik = F(I_{ф1}, I_{ф2}, \ldots, I_{фi}, \ldots, I_{х1}, I_{х2}, \ldots, I_{хi}, \ldots) \qquad (4)$$ [16]

В результате мониторинга можно обнаружить тренды индикаторов эффективности и, при их существенном или постоянном снижении, принимать соответствующие меры.

[15] Составлено автором
[16] Составлено автором

Последовательная реализация рассмотренной методики оценки эффективности системы планирования расходов бюджетов позволяет своевременно обнаружить тенденцию к нецелевому или неэффективному использованию средств бюджета, что будет способствовать повышению результативности и эффективности планирования бюджетных расходов в социальной сфере.

Таким образом, предложенные в работе методы, инструменты и механизмы системы бюджетного планирования расходов социальной сферы позволяют оптимизировать бюджетный процесс, сформировать прозрачную структуру расходов в социальной сфере, реализовать единую модель планирования в условиях необходимости повышения эффективности и качества управления расходами бюджетов всех уровней. Предлагаемые в работе методы и методики позволяют совершенствовать систему организации расчетов, поддержать устойчивость трансформации методологии бюджетного планирования, повысить качество управления бюджетными потоками на субфедеральном и муниципальном уровне. Предложенный подход позволяет структурировать систему бюджетного планирования, представить используемые методы в единых формализованных терминах, разграничить области ответственности при формировании бюджетов с целью повышения эффективности и оптимизации системы планирования расходов бюджетов в социальных отраслях.

СПИСОК РАБОТ, ОПУБЛИКОВАННЫХ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Монографии:

1. Лукьянова А.В. Планирование социально-значимых расходов на региональном уровне (методология на основе инструментов системы бюджетирования, ориентированного на результат): Монография. - Волгоград: Царицын. полиграф. комп., 2010. - 25,5 п.л.
2. Лукьянова А.В., Завьялов Д.Ю., Сазонов С.П. Повышение эффективности и качества финансового менеджмента региональной бюджетной политики: Монография / под общей ред. С.П. Сазонова; Волгоградский гос. тех. ун-т, Фак. Экономики и управления, каф. «Экономика и финансы предприятий». - Волгоград: Царицын. полиграф. комп., 2009. - 23,8 п.л., (7,9 п.л. авторские).
3. Лукьянова А.В., Бессарабова Н.В. Финансирование социальных расходов на образование в условиях регулирования занятости на рынке труда: Моногра-

фия / МОУ «ВИЭПП». – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2008.– 15 п.л., (7,5 п.л. авторские).

4. Лукьянова А.В., Сазонов С.П., Завьялов Д.Ю. Финансовый менеджмент в бюджетной политике региона и оценка его эффективности: Монография / под общей ред. С.П. Сазонова. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2007. - 34,4 п.л., (11,5 п.л. авторские).
5. Лукьянова А.В., Ананских С.В., Сазонов С.П., Перекрестова Л.В.,Завьялов Д.Ю., Нелюбова Н.Н. Бюджет муниципального образования: проблемы и решения: Монография. – М.: Финансы, 2006. - 27,75 п.л., (8,75- п.л. авторские).
6. Лукьянова А.В., Васильева М В. Императивы бюджетной политики: региональный и муниципальный аспекты: Монография – Волгоград: Принт, 2005. - 27,6 п.л., (13,8 п.л. авторские).
7. Лукьянова А.В., Медведенко В.Н., Харебава Н.Р. Развитие межбюджетных отношений в России: Монография / научн. Ред. К.И. Таксир. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2005. - 21,3 п.л., (7,1 п.л. авторские).

Статьи в журналах и изданиях, рекомендуемых ВАК:

8. Лукьянова А.В. Реформирование государственных и муниципальных финансов в РФ// Ученые записки: Роль и место цивилизованного предпринимательства в экономике России: Сборник научных трудов. Выпуск XXXI / Под общ.ред. В.С. Балабанова. М.: Российская Академия предпринимательства. Агентство печати «Наука и образование», 2012. - 0,4 п.л.
9. Лукьянова А.В. Методологические подходы к планированию расходов на оказание услуг в социальной сфере// Путеводитель предпринимателя. Научно-практическое издание: Сборник научных трудов. Выпуск XIV. – М.: Российская Академия предпринимательства. Агентство печати «Наука и образование», 2012.- 0,5 п.л.
10. Лукьянова А.В., Гусов А.З. Повышение эффективности бюджетных расходов на оказание государственных услуг населению// Путеводитель предпринимателя. Научно-практическое издание: Сборник научных трудов. Выпуск XIV. – М.: Российская Академия предпринимательства. Агентство печати «Наука и образование», 2012. - 0,5 п.л., (0,3 авторские).
11. Лукьянова А.В., Бухвальд М.Б., Сазонов С.П. Передача полномочий и усиление роли субфедерального звена управления в формировании инновационной экономики России // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского ин-

ститута бизнеса, 2012, № 20. – 1 п.л., (0,3 п.л. авторские)

12. Лукьянова А.В. Теоретико-методологические вопросы системы планирования расходов в социальных отраслях на основе государственных (муниципальных) заданий // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса, 2012, № 20. – 1 п.л.
13. Лукьянова А.В. Направления развития интеллектуального капитала бюджетных организаций – главная цель повышения качества жизни населения региона. / СП. Сазонов, Е.И.Дмитриева, А.В.Лукьянова // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. - 2012. - № 19 - 0,5 п.л., (0,2 п.л. авторские).
14. Лукьянова А.В. Совершенствование казначейских технологий исполнения бюджетов всех уровней – основной путь создания «Электронного бюджета» Российской Федерации. / СП. Сазонов, П.В.Терелянский, А.В. Лукьянова // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. - 2012. - № 19. - 0,5 п.л., (0,2 п.л. авторские).
15. Лукьянова А.В. Внутренний контроль и аудит как необходимый этап развития ведомственного контроля деятельности региональных органов федерального казначейства / С.П. Сазонов, А.В. Лукьянова, В.В. Егорова //Финансы и бизнес.-2011.- № 4 - 0,5 п.л. (0,2 п.л. авторские).
16. Лукьянова А.В., Топилин Я.Н., Донсков А.А. Конкретизация понятий эффективности и результативности расходов бюджетов, определение и классификация расходов в социально значимых отраслях // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса, 2011, № 3 (17). – 0,7 п.л. (0,3 п.л. авторские).
17. Лукьянова А.В. Повышение эффективности социально значимых расходов бюджетов на примере дошкольного образования // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса, 2011, № 1 (14). – 0,6 п.л.
18. Лукьянова. А.В. Современные тенденции и подходы к оценке стоимости государственных (муниципальных) услуг при формировании государственных (муниципальных) заданий // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса, 2010, № 1 (11).– 1 п.л.
19. Лукьянова А.В. Методологические подходы к формированию перечня государственных (муниципальных) услуг в рамках реализации бюджетной реформы // Вестник Волгоградского государственного университета, 2010, № 2

(17).– 0,3 п.л.

20. Лукьянова А.В., Сазонов С.П., Овчинцева С.А. О кассовом обслуживании бюджетов муниципальных образований органами федерального казначейства // Финансы. - № 11, 2009. – 0,2 п.л. (0,1 п.л. авторские).
21. Лукьянова А.В., Сазонов С.П., Овчинцева С.А. Исполнение бюджетов поселений органами Федерального казначейства // Финансы. - № 7, 2007. - 0,2 п.л. (0,1 п.л. авторские).

Статьи и тезисы докладов в других изданиях:

22. Лукьянова А.В. Количественная оценка потребности в финансировании расходов бюджетов социальной сферы//Российское предпринимательство: история и современность: Материалы VIII Международной межвузовской научно-практической конференции, 16 мая 2012 г., Москва, РАП. - М.: Российская академия предпринимательства; Агентство печати «Наука и образование», 2012. – 0,2 п.л.
23. Лукьянова А.В. Количественные методы бюджетного планирования при определении потребности в финансировании расходов на оказание государственных (муниципальных) услуг. // Научно-правовое обеспечение развития инновационной экономики и модернизации промышленной политики России. Материалы международной научно-практической конференции. Сборник научных статей. Часть 2. / Под ред. А.С. Кобилева, А.В. Плотникова (Израиль), Ж.Л. Трюэля (Франция), В.В. Сорокожердьева, З.М. Хашевой. Краснодар: ЮИМ, 2012. – 0,4 п.л.
24. Лукьянова А.В., Деребизова С.А., Алиев Р.Ф. О системе финансирования социально значимых расходов на местном уровне в свете Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». // Совершенствование механизмов управления муниципальными и региональными финансами, оптимизация бюджетных расходов в социально значимых отраслях : Всерос. науч.-практ. конф. с заоч. участием (Волгоград, 1–31 декабря 2011 г.) : сб. ст. / отв. ред. А. Н. Ващенко, С.П. Сазонов; редкол.: А. Н. Ващенко, А. А . Ващенко, С. П. Сазонов, Н. И. Морозова. – Волгоград: ПринТерра-Дизайн, 2012. –0,4 п.л. (0,2 п.л. авторские).
25. Лукьянова А.В., Петрищева Т.С. Методические подходы к оценке эффектив-

ности расходов на оказание государственных (муниципальных) услуг // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов: Труды десятой научно-практической конференции (30 мая- 1 июня 2011г.). – Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2011. –0,4 п.л. (0,2 п.л. авторские).

26. Лукьянова А.В., Сазонов С.П. Организация государственного финансового контроля органами Федерального казначейства на региональном уровне // Стратегия инновационного развития регионов России в посткризисный период: материалы I Славянского форума «Проблемы и перспективы государственного и муниципального управления в инновационной экономике посткризисного периода» и международной научно-практической конференции. В 2-х т. Т.1. / Под. общ. ред. О.П. Овчинниковой. – Изд-во ОРАГС, 2010.– 0,4 п.л. (0,2 п.л. авторские).
27. Лукьянова А.В. Методологические подходы к оценке стоимости государственных (муниципальных) услуг в рамках реализации бюджетной реформы Волгоградская академия государственной службы; отв. ред. С. Б. Левинсон и др. – Волгоград: Изд-во ФГОУ ВПО ВАГС, 2010. – 0,8 п.л.
28. Лукьянова А.В. Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов: Материалы девятой научно-практической конференции (27-29 мая 2009г.). Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2009. - 0,2 п.л.
29. Лукьянова А.В. Повышение эффективности бюджетных расходов на оказание государственных (муниципальных) услуг // Стратегические приоритеты развития государственных и муниципальных финансов в условиях реформирования бюджетного процесса: материалы 2-й Всерос. научн.-практ. конференции к 15-летию Уравления Федер. Казначейства по Волгоградской обл., Волгоградский гос. тех. ун-т; отв. ред. С. П. Сазонов. – Волгоград: Царицын. полиграф. комп., 2009 – 0,4 п.л.
30. Лукьянова А.В. Механизмы и инструменты финансового менеджмента в регулировании межбюджетных отношений // Научно-практическая конференция «Актуальные проблемы совершенствования управления региональными и муниципальными финансами» 10-11 июля 2008г./ Волгоградская академия государственной службы; отв. ред. С. Б. Левинсон и др. – Волгоград: Изд-во ФГОУ ВПО ВАГС, 2008. - 0,6 п.л.
31. Лукьянова А.В., Сазонов С.П. Развитие и реформирование системы казначейского исполнения бюджетов в РФ // Материалы Всероссийского конкурса сре-

ди территориальных органов Федерального казначейства на лучшую публикацию о деятельности Федерального казначейства в средствах массовой информации. – Волгоград: ООО «ЦПК», 2007. – 0,5 п.л. (0,25 п.л. авторские).

32. Лукьянова А.В. Сущность финансово-бюджетной политики региона // Вопросы экономических наук. № 1, 2007: Изд-во «Спутник+». – Москва. - 2007. - 0,2 п.л.

33. Лукьянова А.В. Оценка эффективности и качества бюджетного управления регионом // Сборник научных трудов по материалам международной научно-практической конференции «Перспективные инновации в науке, образовании, производстве и транспорте, 2007». Том 4. Экономика. – Одесса: Черноморье, 2007. – 0,2 п.л.

34. Лукьянова А.В. Методологическая оценка эффективности и качества финансового управления бюджетом региона в условиях БОР // Стратегические приоритеты развития государственных и муниципальных финансов в условиях реформирования бюджетного процесса: материалы Всероссийской научно-практической конференции: г. Волгоград, 14-17 ноября 2007г./ Министерство образования и науки Российской Федерации, Волгоградский государственный университет; отв. ред. О.В. Иншаков. – Волгоград: ООО «ЦПК», 2007. – 1,3 п.л.

35. Лукьянова А.В. Финансирование реализации программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований // Эффективное управление региональной экономикой. // Сборник научных материалов Международной научно-практической конференции. – Киров: ООО «Международный центр научно-исследовательских проектов», 2006. - 0,2 п.л.

36. Лукьянова А.В. Экономическая основа управления собственностью местного самоуправления // Тезисы докладов Международной научно-практической конференции «Вековой поиск модели развития народного хозяйства». - Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2006. - 0,3 п.л.

37. Лукьянова А.В. Финансовые ресурсы субъекта Федерации: структура и методы регулирования // Вестник Волжского института экономики, педагогики и права. Сер. 1. Экономика и управление. – 2005. - №1. – 0,5 п.л.

38. Лукьянова А.В. Финансовые аспекты местного самоуправления в России // Социально-экономические и правовые проблемы развития территориально-производственных систем: ежегодник. Вып. 4. / гл. ред. Г.Ф. Ушамирская. –

Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2005. – 0,4 п.л.

39. Лукьянова А.В. Проблемы финансирования расходных полномочий на уровне муниципального образования в сфере межбюджетных отношений // Потенциал развития России XXI века: сборник статей всерос. научн.-практ. конференции – Пенза, 2004г. / ПГПУ; сост., общ. ред. Л.И. Крутовой, В.Д. Борисовой, С.М. Васина. – Приволжский Дом знаний. – Пенза, 2004. – 0,1 п.л.
40. Лукьянова А.В. Финансовые аспекты реформирования местного самоуправления // Потенциал развития России XXI века: сборник статей всерос. научн.-практ. конференции – Пенза, 2004г. / ПГПУ; общ. ред. Л.И. Крутовой, В.Д. Борисовой, С.М. Васина. – Приволжский Дом знаний. – Пенза, 2004. – 0,1 п.л.
41. Лукьянова А.В. Харебава Н.Р. Особенности современной российской модели бюджетного федерализма // Вестник Волжского института экономики, педагогики и права. Сер. 2. Экономика и управление. – 2004. - №1. – 0,5 п.л. (0,25 авторские).
42. Лукьянова А.В. Организационно-экономические факторы совершенствования финансов местного самоуправления//Вестник Волжского института экономики, педагогики и права. Сер. 2. Экономика и управление. – 2004. - №1.- 0,4 п.л.
43. Лукьянова А.В. Казначейское исполнение бюджета муниципального образования // Вестник Волжского института экономики и менеджмента – высшей школы коммерции. Сер. 1. Экономика и управление. – 2003. - №1. - 0,4 п.л.