

---



На правах рукописи  
УДК 336.143 (043.3)

Соломко Мария Николаевна

**БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС НА СУБФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ  
И ОЦЕНКА ЕГО ОРГАНИЗАЦИИ**

Специальность 08.00.10 — «Финансы, денежное обращение и кредит»

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание учёной степени  
кандидата экономических наук

Хабаровск 2011

Работа выполнена в ФГБОУ «Хабаровская  
государственная академия экономики и права»

Научный руководитель — доктор экономических наук, профессор  
Леонов Сергей Николаевич

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор  
Гришанова Ольга Алексеевна

доктор экономических наук, доцент  
Осипова Елена Степановна

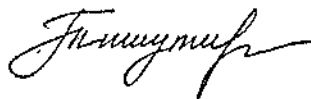
Ведущая организация — Дальневосточный федеральный университет

Защита состоится в 14-00 28 октября 2011 г. на заседании совета по  
защите докторских и кандидатских диссертаций Д 212.292.01 при Хабаров-  
ской государственной академии экономики и права по адресу: 680042, Ха-  
баровск, Тихоокеанская, 134, зал заседаний учёного совета (ауд. 343).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Хабаровской госу-  
дарственной академии экономики и права. Автореферат размещён на сайте  
ВАК России.

Автореферат разослан 27 сентября 2011 г.

Учёный секретарь  
диссертационного совета



Тишутина О.И.

2011 А  
17687

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

*Актуальность темы исследования.* Повышение эффективности использования бюджетных средств и качества управления общественными финансами на субфедеральном уровне относится к числу приоритетных задач бюджетной политики, осуществляемой в России в настоящее время. Её решение в связи с переходом к методологии бюджетирования, ориентированного на результат (далее – БОР), в значительной мере зависит от того, как организован бюджетный процесс. И поскольку при этом бюджетные полномочия субъектов РФ существенно расширились, то особое внимание должно уделяться разработке правовой и методической базы организации бюджетного процесса для реализации стратегии социально-экономического развития территории. Между тем, согласно «Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года» формирование правового и методического обеспечения БОР на субфедеральном уровне осуществляется низкими темпами, следствием чего является преобладание методов и инструментария управления государственными расходами, ориентированного на затраты.

В организации бюджетного процесса на субфедеральном уровне по-прежнему значимой проблемой являются риски снижения бюджетной устойчивости, что обусловлено действием внешних и внутренних факторов. Анализ динамики исполнения региональных бюджетов в период 2007–2010 гг. выявил её актуальность как для субъектов РФ, обладающих низким налоговым потенциалом, так и для субъектов РФ, в бюджетах которых доля налоговых доходов достаточно высока. И, чтобы бюджет стал полноценным инструментом регионального управления, всем им необходимо расширить возможности аналитической оценки бюджетной устойчивости.

Низкий уровень бюджетного планирования и прогнозирования, нерациональное распоряжение бюджетными средствами, несогласованность инструментов управления общественными финансами требуют дальнейшего развития традиционных подходов к оценке организации бюджетного процесса на субфедеральном уровне, а также обоснованию возможных путей его совершенствования. При этом важно принять во внимание дифференциацию субъектов РФ по уровню внедрения БОР.



*Степень разработанности проблемы.* Фундаментальные вопросы теории финансов, современные проблемы организации финансовых отношений, включая региональный аспект, раскрыты в исследованиях А.М. Бабич, С.В. Барулина, Э.А. Вознесенского, О.А. Гришановой, А.Г. Грязиновой, С.Н. Леонова, П.А. Минакира, Д.С. Молякова, Ю.В. Рожкова, В.И. Самарухи и других авторов.

Теоретическим и методологическим вопросам организации бюджетных отношений и бюджетного процесса посвящены работы О.В. Врублевской, А.М. Година, Л.А. Дробозиной, А.С. Колесова, Т.Г. Нестеренко, Е.С. Осиповой, И.К. Подпориной, Г.Б. Поляка, В.М. Родионовой, М.В. Романовского, Б.М. Сабанти, Н.М. Сабитовой и других учёных.

Проблемы совершенствования бюджетного процесса на основе внедрения инструментов БОР раскрыты в исследованиях М.П. Афанасьева, В.В. Климанова, А.Л. Кудрина, А.М. Лаврова, Т.Г. Нестеренко, С.Е. Прокофьева и других экономистов.

Теоретические и методические положения по оценке бюджетной устойчивости рассмотрены в работах Т.В. Дорониной, В.В. Иванова, С.М. Каратаева, О.И. Тишутинной, Н.И. Яшиной и других авторов.

Несмотря на наличие широкого круга работ, посвящённых бюджетному процессу, следует отметить, что недостаточно полно раскрыта региональная специфика бюджетных отношений в условиях перехода РФ к управлению общественными финансами, ориентированному на результат. Углубленного изучения требует характер бюджетного процесса на субфедеральном уровне, в котором присутствуют как элементы системы бюджетирования «по затратам», так и БОР. В части применения элементов БОР на уровне субъекта РФ в качественной оценке нуждается организация бюджетного процесса, где значимую роль выполняет правовая и методическая база его обеспечения. Также необходимо совершенствовать методические основы оценки бюджетной устойчивости публично-правовых образований, которые должны быть рассмотрены в контексте действующего бюджетного законодательства и динамичных условий внешней среды.

*Целью настоящей работы* является исследование и развитие теоретических и практических аспектов организации бюджетного процесса на субфедеральном уровне и его оценки.

- 
- В соответствии с целью исследования определены следующие *задачи*:
- уточнить содержание бюджетного процесса;
  - изучить существующие методические подходы к оценке бюджетной устойчивости субъекта РФ, дополнить систему показателей, используемых для этих целей;
  - предложить классификацию моделей организации бюджетного процесса, учитывающую дифференциацию субъектов РФ по уровню внедрения БОР;
  - предложить алгоритм оценки организации бюджетного процесса на субфедеральном уровне для идентификации моделей организации бюджетного процесса;
  - проанализировать организацию бюджетного процесса в Хабаровском крае с целью определения модели бюджетирования, проблем в области бюджетного процесса и возможных путей его совершенствования.

*Область исследования.* Содержание диссертации соответствует области исследования 2.8 «Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов» специальности 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» Паспорта номенклатуры специальностей научных работников (экономические науки).

*Объектом исследования является* бюджетный процесс на субфедеральном уровне.

*В качестве предмета исследования* определена совокупность экономических отношений, возникающих в ходе бюджетного процесса, в условиях реализации реформы, направленной на внедрение элементов БОР, а также методы оценки организации бюджетного процесса на субфедеральном уровне.

*Методологической основой исследования* явился диалектический метод, позволивший рассмотреть объект с учётом единства логического и исторического аспектов. Для решения поставленных задач применялись: монографический метод, статистические методы (выборка, группировка), методы структурного и сравнительного анализа, метод экспертных оценок.

*Теоретическую основу исследования* составили работы российских и зарубежных учёных-экономистов, посвящённые теоретическим, методоло-

гическим и методическим аспектам организации бюджетных отношений, содержанию бюджетного процесса, его особенностям на субфедеральном уровне и возможным направлениям его реформирования.

*Информационная база исследования:* законодательные и нормативные правовые акты РФ, субъектов РФ, регламентирующие вопросы организации бюджетного процесса, статистические и аналитические материалы Министерства финансов РФ, Министерства регионального развития РФ, Федерального казначейства, Федеральной службы государственной статистики, министерства финансов Хабаровского края; материалы научно-практических конференций и семинаров, научные статьи и информационно-аналитические материалы, опубликованные в периодической печати.

*Основные научные результаты исследования* заключаются в следующем:

1) основываясь на анализе научных представлений о бюджетном процессе, с позиций функционального подхода уточнено его содержание, что позволило исследовать методические основы организации бюджетного процесса на субфедеральном уровне и раскрыть её особенности;

2) с целью совершенствования инструментария бюджетного прогнозирования и планирования, бюджетного регулирования расширен состав показателей коэффициентного анализа текущей, оперативной и перспективной бюджетной устойчивости и на этой основе для каждой из них разработана методика балльной оценки достигнутого уровня;

3) основываясь на предоставленных субъектам РФ полномочиях в области регулирования бюджетного процесса, предложен способ экспертной оценки степени внедрения правовой и методической базы бюджетирования, ориентированного на результат, и на этой основе выделены три модели бюджетирования – «консервативная», «динамическая», «инновационная»;

4) с целью выявления проблем в области организации бюджетного процесса и путей их преодоления разработан алгоритм расчёта сводного (интегрального) показателя оценки его организации в субъекте РФ.

*Научная новизна* работы заключается в следующем:

— введены дополнительные показатели оценки текущей, оперативной и перспективной бюджетной устойчивости, позволяющие углубить анализ влияния структуры доходов, динамики исполнения бюджета и качества фи-

---

нансового менеджмента на состояние бюджета;

— предложен алгоритм оценки организации бюджетного процесса, позволяющий идентифицировать модель бюджетирования и выявлять недостатки в области организации бюджетного процесса в субъекте РФ;

— предложена классификация моделей бюджетирования (консервативная; динамическая; инновационная), позволяющая учитывать степень внедрения элементов БОР в бюджетный процесс, активность в области реформирования бюджетного процесса и на этой основе обосновывать направления его совершенствования.

*Теоретическая значимость* исследования заключается в развитии теоретических представлений о бюджетном процессе, оценке его организации и бюджетной устойчивости субъекта РФ.

*Практическая значимость* диссертационного исследования состоит в том, что предложенные положения позволят расширить информационно-аналитические возможности оценки, повысить обоснованность и результативность мер, направленных на совершенствование бюджетного процесса, разработанных с учётом специфики системы БОР. Теоретические и методические положения исследования могут быть использованы в учебном процессе при преподавании дисциплин «Финансы», «Бюджетная система РФ», «Организация бюджетного процесса».

*Апробация результатов работы.* Основные положения диссертационного исследования были представлены на международных научно-практических конференциях «Финансовые проблемы Российской Федерации и пути их решения: теория и практика» (Санкт-Петербург, 2009, 2010, 2011 г.), международном конгрессе «Модернизация экономики и управления в странах СНГ» (Волгоград, 2011 год).

Результаты исследования используются в учебном процессе кафедрой финансов Хабаровской государственной академии экономики и права при преподавании дисциплин «Бюджетная система РФ», «Организация бюджетного процесса», что подтверждается справкой о внедрении. Отдельные положения исследования нашли отражение в учебнике «Организация бюджетного процесса» и монографии «Региональные бюджеты: вопросы теории и практики».

*Публикации.* По теме научного исследования автором опубликовано

15 работ, общим объемом 34,7 п.л. (авторский вклад – 17,9 п.л.), в том числе 2 работы (общим объемом 1,4 п.л.) в изданиях, рекомендованных ВАК РФ.

*Структура работы.* Диссертация состоит из введения, трёх разделов, заключения, списка использованных источников, включающего 146 наименований, 13 приложений. Основное содержание работы изложено на 178 страницах, включая 23 таблицы, 5 рисунков.

#### *Содержание*

##### Введение

1 Теоретико-методологические подходы к организации бюджетного процесса на субфедеральном уровне

1.1 Теоретические представления о содержании бюджетного процесса

1.2 Модели организации бюджетного процесса и характеристика условий их применения в РФ

1.3 Методические основы организации бюджетного процесса на субфедеральном уровне

2 Организация бюджетного процесса на субфедеральном уровне в условиях перехода к БОР (на примере Хабаровского края)

2.1. Анализ тенденций формирования краевого бюджета в период 2007–2010 гг.

2.2 Оценка действующего порядка составления и исполнения краевого бюджета

2.3 Методика оценки бюджетной устойчивости и её апробация

3 Совершенствование методического обеспечения оценки организации бюджетного процесса на субфедеральном уровне

3.1 Определение моделей организации бюджетирования на субфедеральном уровне и разработка алгоритма оценки организации бюджетного процесса

3.2 Разработка направлений совершенствования бюджетного процесса в Хабаровском крае в условиях внедрения БОР

##### Заключение

Список использованных источников

Приложения

## **2. КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во введении обоснована актуальность темы исследования, раскрыта новизна, теоретическая и практическая значимость работы, сформулированы основные научные и методические результаты исследования.

В первом разделе изучены основные теоретические подходы к определению понятия бюджетного процесса. Рассмотрены особенности альтернативных моделей организации бюджетного процесса. Сделаны выводы о



---

смешанном характере системы бюджетного процесса в РФ, сочетающей элементы бюджетирования «по затратам» и БОР. Проведён анализ правового и методического обеспечения бюджетного процесса в Хабаровском крае. В части применения элементов БОР его результаты сопоставлены с практикой их использования другими субъектами РФ.

Во втором разделе проведён анализ формирования доходов и расходов бюджета Хабаровского края. Дана оценка действующей системы бюджетного планирования и прогнозирования, оперативного управления средствами краевого бюджета. Рассмотрены основные методики оценки бюджетной устойчивости публично-правовых образований и выявлены их главные недостатки. В контексте действующего бюджетного законодательства и с учётом динамичных условий внешней среды предложена методика оценки бюджетной устойчивости субъекта РФ, которая была опробована в Хабаровском крае.

В третьем разделе дан обзор существующих подходов к оценке управления общественными финансами (отдельных его компонент), обоснована целесообразность выделения бюджетного процесса как самостоятельного и целостного объекта оценки. Предложен алгоритм оценки бюджетного процесса и классификация моделей бюджетирования исходя из уровня внедрения БОР. Даны рекомендации по реформированию бюджетного процесса в крае.

В заключении представлены основные выводы и результаты диссертационного исследования.

### **3. ОСНОВНЫЕ НАУЧНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ**

1. Основываясь на анализе научных представлений о бюджетном процессе, с позиций функционального подхода уточнено его содержание, что позволило раскрыть особенности организации бюджетного процесса на субфедеральном уровне.

Проведённый анализ показал, что в большей части научных публикаций и в БК РФ бюджетный процесс представлен как деятельность или совокупность действий органов власти (управления), связанная с управлением общественными финансами. Наряду с этим, есть особенности в научных

представлениях об элементном составе бюджетного процесса (функции, этапы, стадии), его временных рамках и участниках. Как показано в диссертации, функциональный и процессный подходы являются основными при определении содержания бюджетного процесса<sup>1</sup>. Однако, достаточно часто учёные и практики применяют их в своей работе одновременно.

По мнению автора, использование функционального подхода позволяет преодолеть основное ограничение процессного подхода – пересечение стадий во времени, затрудняющее структурирование бюджетного процесса и закрепление за его участниками сферы ответственности за результаты. В диссертации бюджетный процесс определён как регламентируемая правовыми актами публично-правовых образований деятельность его участников по бюджетному прогнозированию и планированию, бюджетному регулированию, бюджетному учёту и контролю.

Автор не отказался от процессного подхода, поскольку он акцентирует внимание на непрерывности бюджетного процесса. Названный аспект учтён в диссертации при определении назначения бюджетного процесса, которое выражается в организации бюджетных потоков таким образом, чтобы они были сбалансированы по объёмам финансовых средств и структуре поступлений и выплат. Как показало исследование, одной из важнейших проблем является неравномерность поступлений в бюджет и выплат из него. Проведённый анализ показал, что неравномерность обуславливает, во-первых, формирование излишних остатков на счёте бюджета в одни периоды времени и кассовых разрывов в другие, во-вторых, снижает уровень бюджетной устойчивости. Все названное выше позволило автору сделать вывод о нерациональной организации бюджетного процесса на субфедеральном уровне.

Автор рассмотрел принципы формирования доходов и расходов бюджетов публично-правовых образований, содержание основных документов, составляемых в ходе бюджетного планирования, и его горизонты, основы исполнения бюджетов. Всё изложенное выше регламентировано БК РФ.

В диссертации дана характеристика организационно-правовых основ бюджетного процесса на субфедеральном уровне преимущественно на при-

---

<sup>1</sup> Сабитова Н.М. К вопросу о реформировании бюджетного процесса в РФ// Бухгалтерский учёт в бюджетных и некоммерческих организациях. 2006. № 6.

---

мере Хабаровского края. Показано наличие важной тенденции в области правового регулирования бюджетных отношений – это расширение полномочий публично-правовых образований. Представлены альтернативные варианты организации среднесрочного, текущего и краткосрочного бюджетного прогнозирования и планирования. Указаны методики и инструменты, которые применяются субъектами РФ в бюджетном планировании. Приведены формы и методы бюджетного контроля. Приведены особенности организации бюджетного процесса на субфедеральном уровне. В их числе оказались: преобладание долгосрочных целевых либо ведомственных программ как инструмента программно-целевого планирования; критерии и показатели, по которым оценивается качество финансового менеджмента участников бюджетного процесса.

**2. С целью совершенствования инструментария бюджетного прогнозирования и планирования, бюджетного регулирования расширен состав показателей коэффициентного анализа текущей, оперативной и перспективной бюджетной устойчивости и на этой основе для каждой из них разработана методика балльной оценки достигнутого уровня.**

Проведённое автором исследование наиболее распространённых методик оценки бюджетной устойчивости показало преобладание коэффициентного метода анализа. Установлено, что предлагаемые в рассмотренных методиках показатели не в полной мере соответствуют действующему в РФ бюджетному законодательству и не позволяют учесть следующие обстоятельства объективного характера.

Первое. Бюджеты субъектов РФ, в которых высока доля поступлений по налогу на прибыль организаций и налогам на совокупный доход, подвержены риску потери бюджетной устойчивости в период неблагоприятных изменений конъюнктуры рынка, определяющей финансово-экономические результаты деятельности налогоплательщиков. Данное обстоятельство подтвердил проведённый автором статистический анализ рисков краевого бюджета Хабаровского края (на основе данных за 2007–2010 гг.), где уровень риска доходов по налогу на прибыль организаций превысил среднее по бюджету значение.

Второе. Бюджеты субъектов РФ зависят от поступлений по налогам, плательщиками которых являются обособленные подразделения организа-

ций, зарегистрированных в других субъектах РФ и формирующих финансовый результат за пределами его территории. Воздействие фактора неопределённости в отношении этих доходов выше, чем по доходам, формируемым за счёт уплаты налогов организациями, зарегистрированными в конкретном субъекте РФ. Динамика их поступления менее предсказуема, в том числе из-за значительной вероятности изменения экономической политики организации.

Третье. Соблюдение требования сбалансированности бюджета субъекта РФ по итогам исполнения за год и ограничений по уровню дефицита бюджета, установленных БК РФ, не является гарантией отсутствия рисков формирования кредиторской задолженности по причине краткосрочных кассовых разрывов. Проведённый автором анализ показал, что в последнем квартале, в частности в декабре, осуществляются наибольшие по объёму выплаты из бюджета. Минимальный уровень поступлений в бюджет в январе, связанный с особенностями порядка уплаты налогов и другими факторами, обуславливает необходимость остатка средств на счёте бюджета, соразмерного с объёмом бюджетных обязательств.

Для учёта влияния названных выше обстоятельств автор диссертации развил методические основы коэффициентного анализа текущей, оперативной и перспективной бюджетной устойчивости, которые, как известно из научных публикаций, систематизированы по периоду времени, который используется для оценки состояния бюджета.

В таблице 1 для Хабаровского края представлен расчёт частных показателей оценки текущей бюджетной устойчивости. В дополнение к известным показателям оценки текущей бюджетной устойчивости автор предложил использовать:

- коэффициент зависимости доходной базы бюджета от источников с повышенным уровнем риска;
- коэффициент зависимости доходной базы бюджета от поступлений по налогам, плательщики которых формируют финансовый результат за пределами субъекта РФ;
- коэффициент ликвидности.

Коэффициент зависимости доходной базы бюджета от источников с повышенным уровнем риска рассчитан как соотношение величины доходов

с повышенным уровнем риска и общего объёма доходов бюджета (налоговых и неналоговых). Для расчёта показателя должны быть определены источники доходов с повышенным уровнем риска, для чего следует использовать методы математической статистики, экспертный метод или их комбинацию. Подчеркнём, чем выше доля доходов с повышенным уровнем риска, тем соответственно ниже значение показателя бюджетной устойчивости.

Таблица 1 – Динамика частных показателей оценки текущей бюджетной устойчивости (на примере Хабаровского края)\*

Индикатор бюджетной устойчивости	Значения индикаторов			
	2007	2008	2009	2010
Коэффициент бюджетного покрытия	1,688	1,069	0,978	1,120
Коэффициент покрытия первоочередных расходов	2,423	2,042	1,695	1,797
Коэффициент зависимости доходной базы бюджета от поступлений по налогам, плательщики которых формируют финансовый результат за пределами субъекта РФ	17,00	17,10	10,20	16,50
Коэффициент зависимости доходной базы краевого бюджета от источников с повышенным уровнем риска	31,80	30,90	32,50	28,0
Уровень государственного долга	0,03	0,01	0,1	0,07
Уровень дефицита краевого бюджета, процентов	0	4,75	7,41	0
Коэффициент структуры источников финансирования дефицита бюджета	0	0	40,95	0
Доля кредитных ресурсов в средствах краевого бюджета, процентов	3,44	0,00	2,09	0,00
Коэффициент ликвидности	0,670	1,400	0,678	0,509
Коэффициент кредиторской задолженности (на первое число года, следующего за отчётным), процентов	0,51	0,27	0,20	0,04

\*Рассчитано автором по данным отчётов об исполнении краевого бюджета

Коэффициент зависимости доходной базы бюджета от поступлений по налогам, плательщики которых формируют финансовый результат за пределами субъекта РФ, необходимо рассчитывать как отношение вышеназванных доходов к общему объёму налоговых поступлений.

Коэффициент ликвидности предложено рассчитывать как отношение остатков на счёте бюджета (за исключением остатков межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, носящих целевой характер) на 01

---

января года, следующего за отчётным, к прогнозируемому объёму выплат в течение января. При этом уровень остатков не должен превышать потребность в средствах, необходимых для исполнения денежных обязательств. В противном случае их наличие должно рассматриваться как индикатор неэффективного управления, низкого качества планирования и в ряде случаев – несвоевременного выполнения главным распорядителем (получателем) средств бюджета процедур по исполнению бюджета.

Оценку оперативной бюджетной устойчивости автор диссертации связывает с определением способности субъекта РФ своевременно исполнять бюджетные обязательства в краткосрочном периоде времени (на очередной месяц текущего года), а также вероятности образования кассовых разрывов и обусловленной ими потребностью в привлечении кредитных ресурсов либо принятием мер по отказу от исполнения обязательств, изменению сроков. Для оценки оперативной бюджетной устойчивости предложен комплекс из трёх коэффициентов:

- коэффициент бюджетного покрытия (краткосрочный);
- уровень остатков на счетах получателей бюджетных средств на 01 число месяца, следующего за отчётным месяцем;
- уровень просроченной кредиторской задолженности на 01 число месяца, следующего за отчётным.

По мнению автора, перспективную устойчивость бюджета субъекта РФ характеризует динамика фактических и прогнозных показателей в среднесрочном периоде времени, которая, зависит от качества осуществления полномочий главными администраторами бюджетных средств, обоснованности проводимой бюджетной политики, а также внешних факторов. В диссертации предлагается проводить оценку перспективной бюджетной устойчивости путём использования следующих показателей:

- индикатор генерации бюджетного потока. Характеризует эффективность бюджетных инвестиций и даёт количественную оценку резерва финансовой устойчивости, создаваемого благодаря реализации бюджетной политики;
- индикатор изменения бюджетного потенциала. Показывает как тенденции формирования валового регионального продукта могут повлиять на динамику налоговых и неналоговых доходов бюджета;

— средний уровень рисков главных администраторов средств бюджета. Отражает влияние качества финансового менеджмента в текущем периоде на уровень перспективной бюджетной устойчивости. Его расчёт предлагается проводить на базе результатов мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами бюджетных средств. Интерпретация полученных значений основывается на следующем принципе: чем ниже качество выполнения главным администратором бюджетных средств возложенных на него бюджетных полномочий, тем выше бюджетные риски.

Как показало исследование, в научных и методических работах отечественных авторов изучение текущей, оперативной и перспективной бюджетной устойчивости чаще всего ограничивается качественной оценкой экспертов, которая исключает возможность получить какие-либо количественные характеристики изучаемого процесса. Автор диссертации разработал методику балльной оценки для каждого из названных выше видов бюджетной устойчивости. В соответствии с ней автор установил диапазоны значений частных показателей оценки текущей, оперативной и перспективной бюджетной устойчивости. Применительно к ним предложена балльная шкала оценки (от 1 до 4).

Сводный показатель уровня бюджетной устойчивости определяется путём суммирования баллов по всем показателям. Значение сводного показателя может оказаться в одном из четырёх диапазонов значений, а именно, высоком, умеренном, нестабильном, низком (таблица 2). Границы интервалов значений установлены автором на основе анализа теоретических и методических разработок по данной проблематике, а также требований бюджетного законодательства.

Таблица 2 – Балльная оценка уровня текущей, оперативной и перспективной бюджетной устойчивости

Уровень бюджетной устойчивости	Диапазон значений, балл		
	текущая бюджетная устойчивость	оперативная бюджетная устойчивость	перспективная бюджетная устойчивость
Высокий	$33 < U_t \leq 40$	$10 < U_o \leq 12$	$10 < U_n \leq 12$
Умеренный	$25 < U_t \leq 33$	$7 < U_o \leq 10$	$7 < U_n \leq 10$
Нестабильный	$17 < U_t \leq 25$	$4 < U_o \leq 7$	$4 < U_n \leq 7$
Низкий	$10 \leq U_t \leq 17$	$3 \leq U_o \leq 4$	$3 \leq U_n \leq 4$

Результаты апробации разработанной автором диссертации методики балльной оценки, например, уровня текущей бюджетной устойчивости Хабаровского края показали следующее. В 2007 г., 2008 г. и 2010 г. он определен как умеренный, в 2009 г. – как нестабильный. На его снижение повлияло, во-первых, наличие зависимости доходной базы от источников доходов с повышенным уровнем риска, а также от налоговых доходов, плательщики которых формируют финансовый результат за пределами края. Во-вторых, недостаточность бюджетных средств для целей долгосрочного инвестиционного развития. Заметим, избежать ещё более негативных последствий позволил низкий уровень долговой нагрузки и кредиторской задолженности в крае, и консервативный подход к осуществлению заимствований в исследуемый период времени.

3. Основываясь на предоставленных субъектам РФ полномочиях в области регулирования бюджетного процесса, предложен способ экспертной оценки степени внедрения правовой и методической базы бюджетирования, ориентированного на результат, и на этой основе выделены три модели бюджетирования – «консервативная», «динамическая», «инновационная».

В соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса<sup>1</sup> в РФ осуществляется переход от бюджетирования, ориентированного на затраты, к БОР. Применение в субъектах РФ БОР предоставляет большую свободу распорядителям бюджетных средств для решения поставленных перед ними задач социально-экономического развития территории, меняет содержание всех стадий бюджетного процесса и актуализирует проблему критического анализа структуры и объёма расходования бюджетных средств. Как показано в диссертации, в настоящее время на субфедеральном уровне бюджетный процесс сочетает элементы обеих названных выше моделей управления общественными финансами.

Среди множества проблем в организации БОР, которые существуют в субъектах РФ, автор уделит внимание исследованию активности в осуществлении тех преобразований в бюджетном процессе, которые предусмотрены федеральным законодательством. Для этого было раскрыто содержание

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» // СЗ РФ. 2004. № 22. Ст. 2180.



правовой и методической базы организации бюджетного процесса на субфедеральном уровне. Показано, что предоставление субъектам РФ широких полномочий в области регулирования бюджетного процесса обусловило их значительную дифференциацию по уровню внедрения БОР.

В диссертации предложена методика оценки состояния правового и методического обеспечения БОР. Её осуществление предусматривает инвентаризацию требований федерального бюджетного законодательства в части организации бюджетного процесса на субфедеральном уровне. С этой целью автор выделил те элементы БОР, применение которых носит обязательный характер (в том числе реестр расходных обязательств, долгосрочные целевые программы, среднесрочное бюджетное планирование), и те элементы БОР, внедрение которых было рекомендовано законодателем (ведомственные программы, доклады о результатах и основных направлениях деятельности, мониторинг финансового менеджмента). В итоге вся совокупность правовых актов и методических материалов оказалась разделена на две группы: 1) документы и материалы, наличие которых предусмотрено действующим бюджетным законодательством; 2) документы и материалы, разработка и утверждение которых осуществляются в инициативном порядке и таким образом.

Таблица 3 – Модели бюджетирования

Сводная оценка ( $O_{св}$ ), балл	Модель бюджетирования	Краткая характеристика
$O_{св} = 0$	Консервативная	Минимальный уровень внедрения элементов БОР. Используются только те элементы БОР, применение которых установлено БК РФ.
$0 < O_{св} < 10$	Динамическая	Сочетание элементов модели бюджетирования по затратам и модели БОР, включая элементы, внедрение которых носит рекомендательный характер. В части внедрения элементов БОР, рекомендуемых федеральными программными документами проводится активная политика.
$10 \leq O_{св} \leq 15$	Инновационная	Активное внедрение элементов БОР, в т.ч. тех, практика применения которых на данный момент не получила широкого развития на федеральном и субфедеральном уровне.

---

Исходя из того, что вторая группа обеспечивает расширение практики БОР, то именно элементы в её составе подлежат количественной оценке. В диссертации она основана на фиксации факта наличия (отсутствия) правового акта по установленному перечню. Для формализации оценки применён балльный метод. Шкала оценки имеет два значения: «1» – если правовой акт принят, а в противном случае – «0». Сводная оценка формируется путём суммирования баллов с учётом весовых коэффициентов, которые определены экспертным путём. Сводная оценка представлена в таблице 3, где определённому уровню внедрения элементов БОР соответствует своя модель организации бюджетирования: консервативная, динамическая, инновационная.

Проведённый нами анализ показал: Хабаровский край относится к категории субъектов РФ с консервативной моделью бюджетирования. Были выявлены следующие проблемы, связанные с консервативностью подхода к организации бюджетного процесса:

— преобладание формального подхода к использованию элементов БОР (в частности, реестра расходных обязательств, среднесрочного финансового плана, государственных заданий на оказание государственных услуг);

— отсутствие механизмов мониторинга исполнения бюджетных полномочий главными распорядителями и получателями средств краевого бюджета; практики оценки результатов деятельности государственных органов края в увязке с динамикой расходов, выделяемых на финансовое обеспечение выполнения задач и функций края и изменением методов планирования и форм предоставления бюджетных ассигнований.

Ситуация, характеризуемая низким уровнем внедрения элементов БОР, несогласованностью системы стратегического управления и практики бюджетирования, типична для широкого круга субъектов РФ, в частности, не принимавших участие в реформировании, либо реализовавших меры по совершенствованию бюджетного процесса в начале 2000-х годов.

**4. С целью выявления проблем в области организации бюджетного процесса и путей их преодоления разработан алгоритм расчёта сводного (интегрального) показателя оценки его организации в субъекте РФ.**

Проведённый автором анализ научных публикаций и методических материалов показал недостаток комплексных исследований в области оцен-

ки организации бюджетного процесса на субфедеральном уровне. В большинстве работ бюджетный процесс рассматривается как часть более широкого объекта оценки – общественных финансов, или оцениваются отдельные его аспекты. В целях идентификации модели организации бюджетного процесса и формализации анализа основных видов деятельности, составляющих содержание бюджетного процесса, предложен алгоритм оценки организации бюджетного процесса на субфедеральном уровне (рис. 1).

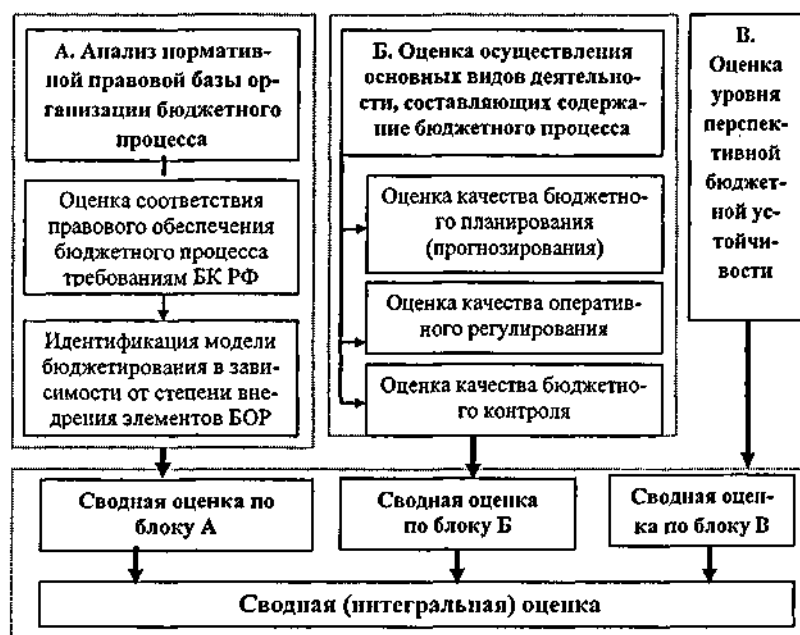


Рисунок 1 – Алгоритм оценки организации бюджетного процесса на субфедеральном уровне

Оценка проводится по трём блокам показателей. Блок А предусматривает анализ правового обеспечения бюджетного процесса субъекта РФ, результатом которого является установление его соответствия требованиям БК РФ и идентификация модели бюджетирования (по методике, предложенной автором). Оценка деятельности, составляющей содержание бюджетного процесса (блок Б), проводится путём расчёта 12 количественных

показателей (в т.ч. показателей, характеризующих точность годового и среднесрочного планирования и прогнозирования; долю расходов, в отношении которых определен социально-экономический результат; полноту использования бюджетных средств, ориентацию контроля на оценку результатов и др.). Их выбор сделан на основе анализа проблем в области бюджетного процесса и методических разработок, посвященных оценке общественных финансов. Блок В предполагает расчёт показателей перспективной бюджетной устойчивости.

В качестве способа сводной оценки автором избран балльный метод. Диапазоны значений показателей, соответствующие определённому баллу, а также весовые коэффициенты, отражающие уровень значимости показателя, установлены с учётом требований бюджетного законодательства и анализа существующих методических разработок. Сводная оценка формируется путём суммирования баллов. Установлены верхняя (100 баллов) и нижняя (25 баллов) границы. Максимальное значение соответствует наилучшему уровню организации бюджетного процесса в условиях формирования инновационной модели бюджетирования. Оценка ниже 25 баллов свидетельствует о низком уровне организации бюджетного процесса и несоблюдении требований БК РФ.

В ходе анализа организации бюджетного процесса в Хабаровском крае были выявлены проблемы в области бюджетного планирования и прогнозирования, оперативного управления бюджетными средствами и контроля, разделённые автором на две группы: обусловленные преимущественно внешними факторами; связанные с внутренними факторами.

К проблемам в области бюджетного процесса первой группы относятся: несовершенство методологии бюджетной классификации, а также организации процедур бюджетного планирования и прогнозирования, бюджетного контроля; неустойчивость динамики основных социально-экономических показателей, определяющих тенденции поступления доходов краевого бюджета.

В ходе анализа установлено, что в число проблем бюджетного процесса, обусловленных внутренними факторами, входят:

— сохранение неоптимальной структуры расходов краевого бюджета (по критерию экономического содержания расходов и во временном аспек-

те – асинхронность бюджетных потоков в годовом и краткосрочном, в рамках месяца, периоде). Доля расходов краевого бюджета на увеличение стоимости основных средств имела тенденцию к снижению и составила в 2010 году 9,2 % против 19,4 % в 2007 году. Коэффициент вариации внутри-годового распределения доходов и расходов (25–34 %) иллюстрирует несбалансированность бюджетных потоков;

— недостаточно высокая точность бюджетного прогнозирования и планирования, проявляющаяся в ошибках прогнозирования доходов, имеющих преимущественно системный характер (занижение плановых показателей по налоговым доходам), многочисленных фактах перераспределения бюджетных средств. В среднем в 2007–2010 годах отклонение показателей исполнения краевого бюджета от первоначально утверждённых параметров составило 30% по налоговым и 70% – по неналоговым доходам.

— низкое качество оперативного управления бюджетными средствами, индикаторами которого является уровень остатков на счёте краевого бюджета, превышающий потребности края в финансовом обеспечении первоочередных обязательств в условиях кратковременного снижения поступлений в очередном периоде, а также остатков на счетах получателей бюджетных средств. Проблема проиллюстрирована динамикой показателя ликвидности (табл. 1);

Выявленные проблемы позволяют сделать вывод о невысоком качестве бюджетного планирования и прогнозирования, а также оперативного управления бюджетными средствами.

Значительная часть указанных проблем и недостатков бюджетирования характерна для многих субъектов РФ, и их преодоление, на наш взгляд, является необходимым условием оптимизации бюджетного процесса на субфедеральном уровне.

Для Хабаровского края, как для субъекта РФ с преобладанием консервативной компоненты в организации бюджетного процесса, автором предложены направления совершенствования правовой и методической основы бюджетирования, в том числе:

— повышение роли основных направлений бюджетной политики как инструмента координации деятельности участников бюджетного процесса в ходе бюджетного планирования;

— обеспечение согласованности стратегических целей органов власти края и системы распределения бюджетных средств (путём расширения практики конкурсного распределения бюджетных ассигнований, оценки и учёта результатов использования бюджетных средств на исполнение действующих обязательств)

— развитие инструментов мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами бюджетных средств (поступлений);

— повышение бюджетной дисциплины и качества оперативного управления бюджетными средствами.

Указанные направления реформирования соответствуют логике проводимой на современном этапе бюджетной реформы, не противоречат сложившейся в крае системе бюджетного процесса и, на наш взгляд, содействуют поступательному расширению практики применения инновационных элементов бюджетирования. Данные мероприятия позволят повысить оценку качества управления общественными финансами, ежегодно проводимой Министерством финансов РФ, исключив риск отнесения края к категории субъектов РФ с ненадлежащим уровнем управления общественными финансами.

#### **Список опубликованных работ по теме исследования**

##### *А. По Перечню, рекомендованному ВАК РФ:*

1. Укрепление бюджетной устойчивости публично-правовых образований на основе внедрения системы управления рисками бюджетного процесса // Финансы и кредит. 2009. № 36, 0,9 п. л.

2. Оценка рисков бюджетного процесса: теоретический аспект // Вестник ТОГУ. 2011. № 2. 0,92 п. л. (автором – 0,5 п. л.).

##### *Б. Прочие научные публикации:*

3. Риски в деятельности бюджетных учреждений: классификация и основы управления // Теория и практика финансово-кредитных отношений в России: идеи молодых учёных-финансистов : сб. студенческих и аспирантских научных работ. Хабаровск: РИЦ ХГАЭП, 2009. 0,4 п. л.

4. Теоретические аспекты управления рисками бюджетного процесса // Сб. материалов 10-й международной научно-практической конференции «Финансовые проблемы РФ и пути их решения: теория и практика»: СПб, 2009. 0,6 п. л.

5. Бюджетирование, ориентированное на результат, на стадии исполнения

бюджета // Вестник Хабаровской государственной академии экономики и права. 2009. № 2. 1 п. л.

6. Ограничения и проблемы внедрения бюджетирования, ориентированного на результат: рискологический подход // Современные проблемы и перспективы развития финансовой и кредитной сфер экономики России XXI века : сб. науч. статей. Вып. 5. Хабаровск : РИЦ ХГАЭП, 2009. 1 п. л.

7. Организация бюджетного процесса на субфедеральном уровне: проблемы и перспективы // Современные проблемы и перспективы развития финансовой и кредитной сфер экономики России XXI века : сб. науч. статей. Вып. 5. Хабаровск : РИЦ ХГАЭП, 2009. 0,9 п. л. (автором – 0,4 п. л.).

8. Организация бюджетного процесса: учебник / И.М. Соломко, Е.Ю. Лемешко, О.И. Тишутина, Л.И. Ткачук, М.Н. Соломко. М. : КНОРУС, 2010. 184 с. 11,5 п. л. (автором – 3 п. л.).

9. Мониторинг качества финансового менеджмента главных администраторов бюджетных средств: проблемы и пути совершенствования // Сб. материалов 11-й международной научно-практической конференции «Финансовые проблемы РФ и пути их решения: теория и практика». СПб, 2010. 0,4 п. л.

10. Проблемы реформирования общественных финансов на современном этапе // Современные проблемы и перспективы развития финансовой и кредитной сфер экономики России XXI века : сб. науч. статей. Вып. 6. Хабаровск : РИЦ ХГАЭП, 2010. 0,93 п. л. (автором – 0,45 п. л.).

11. Организационные аспекты развития системы управления бюджетными рисками // Современные проблемы и перспективы развития финансовой и кредитной сфер экономики России XXI века : сб. науч. статей. Вып. 6. Хабаровск : РИЦ ХГАЭП, 2010. 0,67 п. л.

12. К вопросу о повышении эффективности бюджетных расходов на субфедеральном уровне // Сб. материалов 12-й международной научно-практической конференции «Финансовые проблемы РФ и пути их решения: теория и практика». СПб, 2011. 0,59 п. л. (автором – 0,3 п. л.).

13. Оценка организации бюджетного процесса на субфедеральном уровне // Модернизация экономики и управления в странах СНГ : сб. науч. статей по итогам международного конгресса. Волгоград : ВНИ, 2011. 0,6 п. л.

14. Региональные бюджеты: вопросы теории и практики: монография / О.И. Тишутина, М.Н. Соломко. Хабаровск РИЦ ХГАЭП, 2011. 228 с. 13,25 п. л. (автором – 6,25 п. л.).

15. Об экономическом содержании понятия «бюджетный процесс» // Вестник Хабаровской государственной академии экономики и права. 2011. № 2. 1 п. л.

17687

2011А  
17687

Соломко Мария Николаевна

АВТОРЕФЕРАТ  
диссертации на соискание учёной степени  
кандидата экономических наук

БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС НА СУБФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ  
И ОЦЕНКА ЕГО ОРГАНИЗАЦИИ

---

Подписано к печати 27.09.2011 г.    Формат 60x84/16    Бумага писчая  
Печать офсетная    Усл. печ. л. 1,2    Уч.- изд. л. 1,0    Тираж 100 экз. Заказ № ~~440~~

---

680042, Хабаровск, ул. Тихоокеанская, 134, ХГАЭП, РИЦ