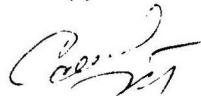


0-793527

На правах рукописи



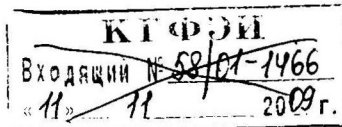
СМИРНЫХ ТАТЬЯНА АЛЕКСАНДРОВНА

ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ИСПОЛНЕНИЯ
ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА РОССИИ

Специальность 08.00.10 - Финансы, денежное
обращение и кредит

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Белгород 2009



Работа выполнена в Образовательном учреждении высшего профессионального образования "Белгородский университет потребительской кооперации"

Научный руководитель - кандидат экономических наук, доцент
Тиницкий Владимир Максимович

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Шутяк Елизавета Николаевна

кандидат экономических наук, доцент
Никулина Евгения Викторовна

Ведущая организация - Воронежский государственный
университет

Защита состоится 2 декабря 2009 г. в 15 ч. на заседании диссертационного совета Д 212.214.01 при Самарском государственном экономическом университете по адресу: ул. Советской Армии, д. 141, ауд. 325, г. Самара, 443090

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке
Самарского государственного экономического университета

Автореферат разослан 1 ноября 2009 г.

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000665257

Ученый секретарь
диссертационного совета

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'A.A. Kapitonov'.

Капитонов А.А.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Успех перехода экономики России от экспортно-сырьевого к инновационному социально ориентированному типу развития зависит от результативности исполнения полномочий федеральных органов власти, степени эффективного их участия в формировании доходов и расходов федерального бюджета.

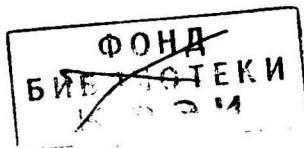
В связи с происходящим в стране активным реформированием бюджетной системы наметились перспективы и возможности осуществления бюджетного процесса на новом качественном уровне.

На сегодняшний день одна из самых актуальных тем в сфере государственных финансов - реформирование бюджетного процесса, которое предполагает эффективное и рациональное использование бюджетных средств не только при разработке стратегических государственных программ, но и в первую очередь при их реализации участниками бюджетного процесса. Теоретически любое общество стремится использовать свои ресурсы максимально эффективно. Следовательно, необходимость оценки результативности и эффективности расходования бюджета продиктована требованиями общества.

Правительством России был принят ряд мер, обеспечивающих переход от управления бюджетными ресурсами к управлению результатами. В итоге удалось достичь значительных успехов в реформировании бюджетного процесса посредством внедрения принципов среднесрочного финансового планирования и упорядочения процедур бюджетного процесса. К числу наиболее важных достижений можно отнести:

- составление ежегодных (начиная с 2004 г.) докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования;
- подготовку детализированного перспективного финансового плана на трехлетний период (начиная с 2005 г.) как инструмента скользящего бюджетного планирования, позволяющего учитывать трехлетние бюджетные проектировки министерств и ведомств;
- составление реестра расходных обязательств как основы для учета действующих обязательств и оценки возможности принятия новых.

Вместе с тем как в теоретическом, так и в практическом аспекте остается много нерешенных проблем в области рациональной организации и функционирования бюджетного процесса (необходимости уточнения понятий в области бюджета и бюджетного процесса, отсутствие критериев оценки результативности деятельности субъектов бюджетного планирования, вопросы обеспечения прозрачности и обоснованности расходования бюджетных средств в области закупок для государственных и муниципальных нужд и др.).



Степень научной разработанности проблемы. Весомый вклад в исследование бюджета, бюджетного процесса, в том числе бюджетирования, ориентированного на результат, внесли отечественные ученые Э.К. Алимов, Р.Е. Артохин, Е.В. Берездивина, О.В. Врублевская, А.Ю. Демидов, А.В. Журавлев, Т.М. Ковалева, М.М. Котюков, А.М. Лавров, С.И. Лушин, Г.Б. Поляк, М.В. Романовский, В.А. Слепов, М.Е. Чичелев, Н.И. Яшина. Однако проблемы повышения прозрачности (открытости) администрирования поступлений, степени участия субъектов бюджетного планирования в бюджетировании, вопросы совершенствования системы госзакупок остаются нерешенными и требуют дальнейших исследований и доработок.

Целью диссертационного исследования является разработка теоретических основ, методических и практических рекомендаций по совершенствованию оценки результативности исполнения федерального бюджета.

В соответствии с поставленной целью исследования определены следующие задачи:

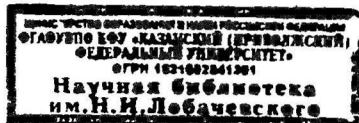
- изучение и обобщение официальных, литературных источников и результатов научных исследований по теме диссертации;
- рассмотрение и уточнение понятий "бюджет", "бюджетный процесс", "администраторы бюджетных средств";
- разработка системы показателей оценки результативности по обеспечению исполнения федерального бюджета;
- разработка направлений совершенствования прозрачности и обоснованности бюджетных расходов в области закупок для государственных и муниципальных нужд.

Объект исследования - результаты деятельности субъектов бюджетного планирования по обеспечению исполнения федерального бюджета.

Предметом исследования являются методы оценки результативности исполнения федерального бюджета и их совершенствование.

Область исследований соответствует коду ВАК:08.00.10 "Финансы, денежное обращение и кредит" части 1 "Финансы" раздела 1 "Государственные финансы" пункту 2.5 "Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов, бюджетного планирования и долгосрочного прогнозирования" Паспорта ВАК России.

Теоретическую и методологическую основу исследования составляют научные труды в области общей экономической теории, теории финансов и финансовой системы, налогов и налоговой системы, бюджета и бюджетной системы, концепции и программы реформирования бюджетной системы в РФ, публикации научных изданий в средствах массовой информации.



В процессе исследования использовались различные методы научного познания, применяемые как на эмпирическом, так и на теоретическом уровнях: общенаучные (диалектика, анализ, синтез, системность, комплексность), специальные экономические (сравнения, ряды динамики, графический, средних величин), а также экономико-математическое моделирование и выборочное наблюдение.

Информационной базой диссертационной работы послужили законодательные и нормативные правовые акты Российской Федерации, периодические издания, научные статьи, материалы официальных сайтов Министерства финансов РФ, Правительства Российской Федерации, Федерального казначейства, Федеральной налоговой службы, Федеральной антимонопольной службы, материалы, полученные автором в результате исследований.

Научная новизна и теоретическая значимость диссертации состоит в разработке научно-методических подходов к оценке результативности исполнения федерального бюджета, что позволит определить наиболее точную и обоснованную оценку участия субъектов бюджетного планирования в исполнении федерального бюджета.

Научную новизну подтверждают следующие **научные результаты, выносимые на защиту:**

- на базе исследования теоретических аспектов бюджетной системы уточнены концептуальные положения бюджетного процесса и конкретизированы понятия, определяющие сущность бюджета и бюджетного процесса;
- выявлено отсутствие ведомственной структуры доходов федерального бюджета, что не соответствует реализации принципа прозрачности (открытости) бюджетного процесса;
- определена степень участия субъектов бюджетного планирования в формировании доходов и расходов федерального бюджета;
- разработана методика оценки участия субъектов бюджетного планирования при исполнении федерального бюджета, основанная на системе показателей, и предложены практические рекомендации по их использованию;
- разработаны направления совершенствования системы государственных (муниципальных) закупок. Реализация данных направлений позволит обеспечить прозрачность (открытость) использования бюджетных ресурсов и оптимизировать бюджетные расходы.

Теоретическая значимость диссертации состоит в том, что даны авторские определения "бюджет" и "бюджетный процесс", наиболее полно отражающие их существо в современных условиях бюджетирования, предложена система показателей оценки участия субъектов бюджетного планирования в формировании доходов и расходов федерального бюджета.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что предложенная ведомственная структура доходов, система показателей оценки участия субъектов бюджетного планирования при исполнении федерального бюджета, направления совершенствования системы государственных закупок могут быть использованы на уровне всех бюджетов бюджетной системы РФ, послужить базой для принятия более обоснованных управленческих решений в области бюджетного процесса.

Апробация и внедрение результатов исследования осуществлены в практику бюджетного процесса Управления финансов и бюджетной политики Красненского района Белгородской области (акт внедрения от 17 января 2008 г.), в учебный процесс Белгородского университета потребительской кооперации (акты внедрения от 23 ноября 2005 г.; 15 декабря 2006 г.; 03 сентября 2007 г.).

Основные результаты исследования доложены на научно-практических конференциях профессорско-преподавательского состава и аспирантов Белгородского университета потребительской кооперации в 2005-2007 гг., Дагестанского государственного технологического университета в 2007 г. Результаты исследований используются в учебном процессе по дисциплинам "Финансы" и "Бюджетная система Российской Федерации" в Белгородском университете потребительской кооперации.

Публикации. По теме диссертации опубликованы 12 работ общим объемом 14 печ. л., в том числе 7,45 печ. л. авторских; 3 статьи размещены в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ.

Структура и содержание диссертации обусловлены целью и задачами исследования. Диссертация включает в себя введение, три главы, заключение, список использованных источников из 142 наименований, а также 16 приложений. Работа изложена на 150 страницах печатного текста, содержит 19 таблиц и 9 рисунков.

Во **введении** обоснована актуальность темы, определены степень разработанности проблемы, цель, задачи, объект и предмет исследования, сформулированы положения, выносимые на защиту, раскрыты научная новизна и практическая значимость, представлены результаты апробации работы.

В первой главе "**Понятие и составляющие бюджетного процесса**" рассмотрены сущность и значение бюджета, бюджетного процесса, бюджетирования, ориентированного на результат, нормативно-правовая база всех слагаемых бюджета, предложены авторские трактовки понятий.

Во второй главе "**Исследование результатов и основных направлений деятельности субъектов бюджетного планирования**" исследо-

ваны администраторы доходов федерального бюджета (субъекты бюджетного планирования) с точки зрения формирования ими доходов и расходов федерального бюджета.

В третьей главе "**Совершенствование оценки результативности исполнения федерального бюджета**" предложено использование коэффициента участия субъектов бюджетного планирования в формировании доходов и расходов федерального бюджета, который может быть использован на уровне всех бюджетов бюджетной системы РФ, разработаны основные направления совершенствования системы государственных (муниципальных) закупок, что будет способствовать эффективности использования бюджетных средств при повышении прозрачности государственных закупок.

В **заключении** работы сформулированы основные выводы и результаты проведенного исследования.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОТЫ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1. Уточнен понятийный аппарат и предложена авторская интерпретация понятий "бюджет" и "бюджетный процесс".

Внедрение механизмов стратегического планирования и бюджетирования по результатам предполагает реформирование всей бюджетной системы государства и бюджетного процесса по новым направлениям.

Автором предложены следующие трактовки понятий.

Бюджет - форма образования и расходования фонда денежных средств на очередной финансовый год с целью финансирования расходных обязательств публично-правовых образований.

Бюджетный процесс - деятельность публично-правовых образований по формированию и рассмотрению проектов законов (решений) о бюджетах, принятию, одобрению и утверждению законов (решений) о бюджетах, внесению изменений и дополнений в них в течение финансового года, исполнению и ведению учета исполнения, составлению, утверждению и анализу бюджетной отчетности.

Бюджетный процесс РФ осуществляется в соответствии с принципами бюджетной системы. Уточненные автором принципы бюджетного процесса представлены на рис. 1.

Пунктиром на рисунке отмечены принципы бюджетного процесса, которые скорректированы автором.



Рис. 1. Скорректированные принципы бюджетного процесса

2. Выявлено отсутствие ведомственной структуры доходов федерального бюджета, что не соответствует реализации принципа прозрачности (открытости) бюджетного процесса.

Автором проведен анализ взаимосвязи перечня и объемов администрируемых доходов федерального бюджета Федеральной налоговой службой за 2005-2007 гг. и на период до 2011 г.

В каждой подгруппе доходов предусмотрены объемы администрируемых доходов по их видам, подвидам и по классификации операций сектора государственного управления, относящихся к доходам федерального бюджета. Код администратора доходов не предусмотрен.

Таким образом, в одном документе - федеральном законе, с одной стороны, приведен только перечень администрируемых доходов конкретными администраторами без объемных показателей, а с другой стороны, перечень и объемы доходов без указания их конкретных администраторов. Это явно нарушает принцип прозрачности (открытости) материалов Федерального закона "О федеральном бюджете на 2005 год" в части администрирования доходов.

Исследования показали, что такого противоречия не лишены материалы федеральных законов "О федеральном бюджете на 2006 год" и "О федеральном бюджете на 2007 год".

Исследования перечня и объемов администрируемых доходов в федеральных законах "Об исполнении федерального бюджета за 2005 год" и "Об исполнении федерального бюджета за 2006 год" свидетельствуют о

большей степени ее аналитичности по сравнению с показателями, заложенными в федеральных законах "О федеральном бюджете на 2005 год" и "О федеральном бюджете на 2006 год".

Автором отмечено, что введенная в Бюджетный кодекс РФ и действующая с 1 января 2008 г. статья 184¹ ограничивает информацию о доходах, закладываемую в законе (решении) о бюджете, что еще в большей степени сужает возможности реализации принципа прозрачности (открытости) в части администрирования объемов доходов конкретными администраторами.

Вполне обоснованным, по мнению автора, является введение в бюджетный процесс ведомственной структуры администрируемых доходов на этапах составления проекта, рассмотрения, утверждения и исполнения федерального бюджета.

Введение в бюджетный процесс ведомственной структуры администрируемых доходов с использованием узаконенной, ведомственной структуры расходов федерального бюджета, на наш взгляд, будет способствовать:

- укреплению принципа прозрачности бюджетного процесса;
- контролю за исполнением бюджетных заданий по администрированию поступлений в федеральный бюджет.

3. Определена степень участия субъектов бюджетного планирования в формировании доходов и расходов федерального бюджета.

В Бюджетном кодексе РФ определены участники бюджетного процесса на федеральном уровне.

К участникам бюджетного процесса отнесены главные администраторы (администраторы) доходов федерального бюджета.

В соответствии с Кодексом главные администраторы доходов - определенные федеральным законом о федеральном бюджете органы государственной власти (государственные органы) публично-правового образования "Российская Федерация", имеющие в своем ведении администраторов доходов федерального бюджета.

Администраторы доходов - органы государственной власти (государственные органы), бюджетные учреждения, осуществляющие в соответствии с федеральным законодательством "контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним, являющихся доходами бюджетов..."¹.

Группировка администраторов (табл. 1) по объемам администрируемых доходов федерального бюджета за 2005-2007 гг. свидетельствует, что Федеральная налоговая служба, Федеральная таможенная служба, Министерство финансов (аппарат), Федеральное агентство по управлению федеральным

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации (по состоянию на 1 апреля 2009 г.). - М.: Проспект, 2009. - С 10.

имуществом, Федеральная служба судебных приставов, Министерство внутренних дел (аппарат), Федеральное агентство по недропользованию, Федеральное агентство по атомной энергии, Федеральная регистрационная служба и Федеральное агентство связи обеспечили администрирование доходов на 98,48% в 2005 г., на 98,70% - в 2006 г., на 98,62% - в 2007 г.

Таблица 1

**Динамика и структура администрируемых доходов
федерального бюджета по администраторам, на которые приходятся
максимальные объемы доходов**

№ п/п	Администратор доходов	2005 г.		2006 г.		2007 г.		2007 г. в % к 2005 г.
		Сумма, млн. руб.	Уд. вес, %	Сумма, млн. руб.	Уд. вес, %	Сумма, млн. руб.	Уд. вес, %	
1	Федеральная налоговая служба	2668525	52,05	3000688	47,79	3747626	48,16	140,44
2	Федеральная таможенная служба	2125340	41,45	2864030	45,61	3253849	41,82	153,10
3	Министерство финансов (аппарат)	87676	1,71	114550	1,82	411358	5,29	469,18
4	Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом	56877	1,11	70776	1,13	82162	1,06	144,46
5	Федеральная служба судебных приставов	28321	0,51	35499	0,59	42064	0,54	148,53
6	Министерство внутренних дел (аппарат)	25991	0,50	37274	0,59	42044	0,54	161,76
7	Федеральное агентство по недропользованию	25489	0,50	31949	0,51	48116	0,69	188,71
8	Федеральное агентство по атомной энергии	12744	0,25	15975	0,25	19785	0,25	155,25
9	Федеральная регистрационная служба	9912	0,19	12425	0,20	15528	0,20	156,66
10	Федеральное агентство связи	8496	0,17	10650	0,17	11442	0,15	134,68
	Итого	5 049 371	98,48	197 366	98,70	7 673 974	98,62	151,98
	Другие администраторы	77858	1,52	81522	1,30	107146	1,38	137,62
	Итого	5 127 229	100,0	6 278 888	100,0	7 781 120	100,0	151,76

Приоритет в администрировании доходов принадлежит как Федеральной налоговой службе, обеспечившей в эти годы поступления, соответственно, 52,05%, 47,79% и 48,16% администрируемых доходов федерального бюджета, так и Федеральной таможенной службе (соответственно, 41,45, 45,61 и 41,82%).

Наряду с администраторами доходов, участниками бюджетного процесса, являются субъекты бюджетного планирования.

Таблица 2

Динамика и структура расходов федерального бюджета по субъектам бюджетного планирования

№ п/п	Администратор доходов	2005 г.		2006 г.		2007 г.		2007 г., % к 2005 г.
		Сумма, млн. руб.	Уд. вес, %	Сумма, млн. руб.	Уд. вес, %	Сумма, млн. руб.	Уд. вес, %	
	Субъекты бюджетного планирования - администраторы, на которых приходится максимальные объемы расходов, всего							
1	В том числе: Федеральная налоговая служба	45 879	1,47	61 493	1,63	98 449	1,85	214,6
2	Федеральная таможенная служба	23 425	0,75	34 452	0,91	33 511	0,63	143,1
3	Министерство финансов (аппарат)	1 348 051	43,26	1 526 059	40,52	1 915 860	36,04	142,1
4	Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом	47 023	1,51	24 038	0,64	22 335	0,42	47,5
5	Федеральная служба судебных приставов	10 910	0,35	14 346	0,38	22 131	0,42	202,9
6	Министерство внутренних дел (аппарат)	221 227	7,10	246 001	6,53	287 470	5,41	129,9
7	Федеральное агентство по недропользованию	11 300	0,36	17 414	0,46	20 960	0,39	185,5
8	Федеральное агентство по атомной энергии	22 676	0,73	20 314	0,54	39 052	0,73	172,2
9	Федеральная регистрационная служба	7929	0,25	15 537	0,41	18 764	0,35	236,7
10	Федеральное агентство связи	2658	0,09	3 185	0,08	10 516	0,20	395,6
	Итого	1 741 078	55,88	1 962 839	52,11	2 469 048	46,44	414,8
	Другие субъекты-администраторы поступлений бюджетных средств	1 226 906	39,37	1 682 406	44,67	2 435 562	45,81	198,5
	Всего по субъектам - администраторам поступлений бюджетных средств	2 697 984	95,25	3 645 245	96,78	4 904 610	92,25	165,3
	Субъекты - получатели бюджетных средств	148 014	4,75	121 233	3,22	411 555	7,75	278,1
	Всего по субъектам бюджетного планирования	3 115 998	100,0	3 766 478	100,0	5 316 165	100,0	170,6

Динамика и структура расходов федерального бюджета по субъектам планирования за 2005-2007 гг. приведены в табл. 2.

В табл. 2 автором приведены группы субъектов бюджетного планирования с учетом того, что они же являются администраторами поступлений федерального бюджета:

- десять субъектов бюджетного планирования - главные администраторы, на которых приходится максимальные объемы доходов федерального бюджета;

- другие субъекты - главные распорядители бюджетных средств;

- остальные субъекты - получатели бюджетных средств.

Доля расходов субъектов бюджетного планирования с функциями администраторов, на которых приходится максимальные объемы расходов федерального бюджета, составили в 2005 г. 55,88%, в 2006 г. - 52,11%, в 2007 г. - 46,44% общего объема расходов федерального бюджета по субъектам бюджетного планирования с положительной динамикой их общих объемов более чем в 1,4 раза.

Другие субъекты бюджетного планирования с функциями администраторов доходов в общих объемах расходов федерального бюджета занимали структурную позицию 39,37% в 2005 г., 44,67% в 2006 г. 45,81% в 2007 г. с положительной динамикой роста почти с 2 раза.

Субъекты бюджетного планирования - получатели бюджетных средств в общих объемах расходов федерального бюджета занимали структурную позицию 4,75% в 2005 году, 3,22% в 2006 году, 7,75% в 2007 году с положительной динамикой роста почти в 2,8 раза.

Результаты исследования позволили сделать вывод, что максимальный объем расходов по субъектам бюджетного планирования приходится на аппарат Министерства финансов РФ. Сопоставление объемных (суммарных) измерений администрируемых доходов и расходов федерального бюджета, в том числе Министерства финансов РФ и его федеральных служб, за 2005-2007 гг. приведены в табл. 3.

Из таблицы следует, что доля расходов Минфина в общих объемах расходов федерального бюджета в 2005 г. составляла 43,26%, в 2006 г. 40,52%, в 2007 г. - 36,04% с положительной динамикой роста более чем в 1,4 раза.

Приведенные данные позволяют сделать вывод, что по совокупности выполняемых функций администратора доходов и субъекта планирования федерального бюджета Министерство финансов РФ "работало" на профицит федерального бюджета.

Однако аппарат Министерства финансов РФ и входящие в него федеральные службы в силу особенностей полномочий в разной степени возмещали расходы администрируемыми поступлениями. Аппарат Министерства финансов РФ покрывал расходы администрируемыми посту-

плениями в 2005 г. на 6,5%, в 2006 г. - на 7,5%, в 2007 г. - на 21,5%; Федеральная служба страхового надзора, соответственно, на 0,7, 0,7 и 0,4%, Федеральное казначейство, соответственно, на 1,8, 1,5 и 1,2%, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, соответственно, на 44,2, 38,7 и 32,2%, Федеральная служба по финансовому мониторингу, соответственно, на 9,2, 4,7 и 4,3%.

Таблица 3

Основные характеристики федерального бюджета, в том числе обеспеченные Министерством финансов РФ в 2005-2007 гг., млн. руб.

Субъект бюджетного планирования (администратор доходов)	Объем администрируемых доходов	Расходы	Дефицит	Профицит
2005 г.				
Всего	5127229	3115998		+2011231
Из них Министерство финансов РФ	2757193	1416291		+1340902
В том числе аппарат Минфина	87606	1348051	-1260445	
Федеральная служба страхового надзора	1	145	-144	
Федеральное казначейство	359	20446	-20087	
Федеральная служба финансово-бюджетного надзора	605	1368	-763	
Федеральная налоговая служба	2668525	45879		+2622646
Федеральная служба по финансовому мониторингу	37	402	-365	
2006 г.				
Всего	6278888	3766468		+2512420
Из них Министерство финансов РФ	3116258	1614120		+1502138
В том числе аппарат Минфина	114550	1526059	-1411509	
Федеральная служба страхового надзора	1	137	-136	
Федеральное казначейство	361	24149	-23788	
Федеральная служба финансово-бюджетного надзора	627	1622	-995	
Федеральная налоговая служба	3000688	61493		+2939195
Федеральная служба по финансовому мониторингу	31	660	-629	
2007 г.				
Всего	7781120	5316165		+2464955
Из них Министерство финансов РФ	4160014	2048325		+2111689
В том числе аппарат Минфина	411358	1915860	-1504502	
Федеральная служба страхового надзора	1	237	-236	
Федеральное казначейство	364	31047	-30683	
Федеральная служба финансово-бюджетного надзора	632	1965	-1333	
Федеральная налоговая служба	3747626	98449		+3649177
Федеральная служба по финансовому мониторингу	33	767	-734	

Федеральная налоговая служба за анализируемый период администрируемыми доходами полностью покрывала расходы и обеспечила профицит по отношению к администрируемым доходам, равный в 2005 г. 98,3%, в 2006 г. - 98,0% и в 2007 г. - 97,4%. Приведенные данные дают достаточно полное представление о степени участия субъектов бюджетного планирования в формировании доходов и расходов федерального бюджета.

4. Разработана методика оценки участия субъектов бюджетного планирования при исполнении федерального бюджета, основанная на системе показателей и предложены практические рекомендации по их использованию.

Автором предложены следующие оценочные показатели участия субъектов бюджетного планирования в исполнении федерального бюджета:

1. Коэффициент участия субъекта бюджетного планирования:

$$K_{убн} = СП_{\text{яд}} : СП_{\text{яр}}, \quad (1)$$

где $K_{убн}$ - коэффициент участия в бюджетном процессе;

$СП_{\text{яд}}$ - структурная позиция участия в администрировании доходов;

$СП_{\text{яр}}$ - структурная позиция участия в администрировании расходов.

2. Структурная позиция участия в администрировании бюджетных доходов:

$$СП_{\text{яд}} = \frac{V_{\text{яд}}}{V_{\Sigma \text{яд}}}, \quad (2)$$

где $V_{\text{яд}}$ - объем администрируемых доходов отдельным администратором;

$V_{\Sigma \text{яд}}$ - общий объем администрируемых доходов всеми администраторами.

3. Структурная позиция участия в администрировании расходов бюджета:

$$СП_{\text{яр}} = \frac{V_{\text{яр}}}{V_{\Sigma \text{яр}}}, \quad (3)$$

где $V_{\text{яр}}$ - объем администрируемых расходов отдельным администратором;

$V_{\Sigma \text{яр}}$ - общий объем администрируемых расходов всеми администраторами.

Коэффициент участия в очередном финансовом году должен быть не менее его значения в отчетном году.

Снижение коэффициента свидетельствует о снижении результатов деятельности конкретного субъекта бюджетного планирования.

Для субъектов бюджетного планирования, которые администрируют доходы в меньшей степени (например, Федеральная служба страхового надзора), показатель структурная позиция в расходах в очередном финансовом году должна быть менее его значения в отчетном году. При равном или возросшем показателе имеет место сохранение прежней или снижение результатов деятельности субъекта бюджетного планирования. Такие оценочные измерители могут быть использованы в бюджетировании субъектов бюджетного планирования, ориентированного на результат.

5. Разработаны направления совершенствования системы государственных (муниципальных) закупок России. Реализация данных направлений позволит обеспечить прозрачность (открытость) использования бюджетных ресурсов и оптимизировать бюджетные расходы.

Система государственных заказов и закупок является важнейшим элементом государственного финансового хозяйства. Консолидированные бюджетные закупки федеральных органов власти РФ, субъектов РФ и муниципальных образований на протяжении последних лет неуклонно возрастают. В 2006 г. их объем составил около 2,0 трлн. руб., или практически 30% расходов консолидированного бюджета Российской Федерации¹.

Поскольку государственные закупки занимают столь значительное место в затратной части бюджета страны, вопросы оптимизации бюджетных расходов системы государственных заказов и закупок крайне актуальны. При этом целями оптимизации бюджетных расходов являются повышение эффективности (результативности) расходования средств бюджетов всех уровней, повышение управляемости финансовыми потоками, предотвращение неконтролируемого нарастания затрат и сокращение расходов бюджета.

Уполномоченным органом на ведение реестра государственных контрактов является Казначейство Российской Федерации.

Автором исследован Реестр государственных контрактов в динамике за 3 года (с 2006 по 2008 г.).

В результате исследования выявлено, что по итогам торгов государственные заказчики за 2006 г. заключили 27 642 государственных контракта, за 2007 г. - 424 464, за 2008 г. - 455 191. Количество контрактов увеличилось, что следует рассматривать как положительную тенденцию.

¹ *Рябухин С.К.* Эффективное использование средств бюджетов - цель новой законодательной концепции о размещении государственного и муниципального заказа // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. - 2006. - № 4. - С. 95-97.

Объем неисполненных контрактов составил в 2006 г. 30% общего количества государственных контрактов, в 2007 г. - 20% и в 2008 г. - 30%. Основными причинами такого положения являются недостаточная исполнительская дисциплина и слабый контроль со стороны контролирующих органов за своевременностью предоставления сведений об исполнении, по которым истек срок.

Структура государственных контрактов по способам размещения, представлена автором на рис. 2.

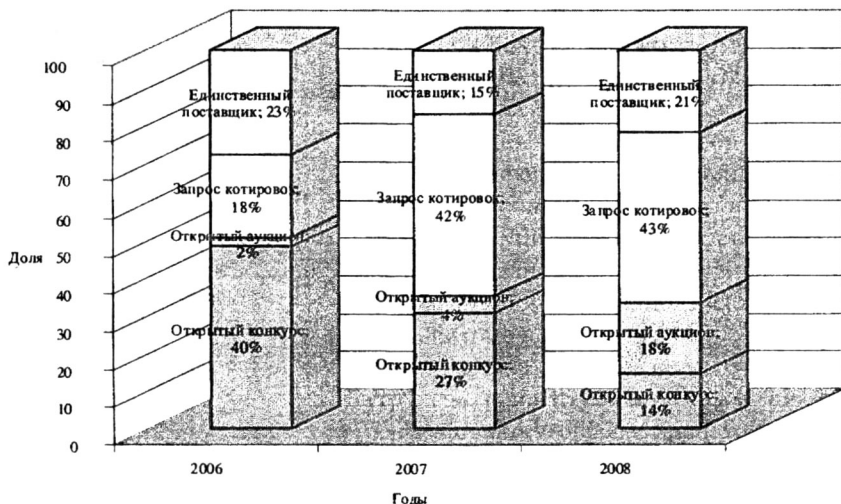


Рис. 2. Структура государственных контрактов по способам размещения заказа в РФ

На рис. 2 наглядно видно, что структура государственных контрактов по способам их размещения включает в себя запрос котировок. Именно на его долю приходится большая часть заключенных контрактов, причем доля таких контрактов составила в 2007 г. 43% (темп роста 24% к 2006 г.). Затем в числе лидеров контракты, которые заключались на основе проведения открытого конкурса, их доля составила 40% в 2006 г., 27% - в 2007 г. и 14% - в 2008 г. Что касается открытого аукциона в электронной форме, который на сегодняшний день является самым "прозрачным" способом размещения заказа, то количество контрактов, заключенных на такой основе, составило всего лишь 39, и это абсолютно противоречит прозрачности государственных и муниципальных закупок. Электронные торги в государственных закупках уже

успели доказать свою эффективность. Потенциальный подрядчик или поставщик может, не выходя из своего офиса, размещать на электронной площадке свои лоты, следить за ценовой ситуацией и в нужный момент делать предложения. Такая система размещения государственных заказов делает торги и аукционы прозрачными, доступными и удобными для всех участников. Кроме того, сокращаются сроки обработки счетов, снижаются расходы бюджетных средств.

По мнению автора диссертации, требует кардинального улучшения и правоприменительная практика. Массовые нарушения законодательства, регламентирующего государственные закупки, продолжаются во всех регионах России. Особое внимание стоит обратить на проведение конкурсов. Например, в извещении о проведении конкурса часто содержатся неполные сведения, в конкурсную документацию, включаются документы, не предусмотренные действующим законодательством, умышленно ограничивается доступ к участию в конкурсах путем установления дополнительных необоснованных требований к участникам. Результаты проверок свидетельствуют, что в основе многих выявленных нарушений проведения конкурсов еще присутствует связь между заказчиком и исполнителем, выражающаяся в попытке дать заказ своему производителю на выгодных для него условиях в ущерб государству.

Ежегодно в России проводится Национальный рейтинг прозрачности госзакупок, что одновременно является показателем качества работы государственных (региональных) заказчиков. Однако, по мнению автора, источники для проведения данного анализа следует расширить и усовершенствовать показатели оценки.

В связи с вышеизложенным автором предложен ряд мер, которые будут способствовать развитию честной конкуренции на торгах, тем самым повышая прозрачность государственных закупок:

1) торги должны проводиться исключительно в электронной форме, что непосредственно даст возможность участвовать в них еще большему количеству юридических и физических лиц, повысить прозрачность и открытость государственных и муниципальных закупок;

2) в тендерах в качестве поставщика или подрядчика одного региона должны участвовать исключительно подрядчики других регионов и городов. Например, в торгах по городскому округу "Город Белгород" в качестве подрядчиков и поставщиков могут выступать только лица других регионов или городов, что будет способствовать отсутствию сговора между заинтересованными или взаимовыгодными лицами.

3) необходимо создание органа, основной функцией которого будет являться ценовой мониторинг. Исследование рынка закупаемой продук-

ции. отслеживание цен в регионе и в целом по стране будут способствовать оптимизации бюджетных расходов, экономии бюджетных средств и в то же время препятствовать искусственному завышению цен на товары и услуги, приобретенные посредством тендеров.

Новая система бюджетного учета предполагает прозрачность движения государственных финансовых потоков, что обеспечивает возможность оценки эффективности и результативности использования бюджетных средств. Перед контрольными органами поставлена задача выявлять в ходе проверки не только нецелевое использование бюджетных средств, но и производить оценку эффективности их использования.

На сегодняшний день одна из самых актуальных тем в сфере государственных финансов - совершенствование оценки результативности исполнения федерального бюджета, которая предполагает эффективное и рациональное использование бюджетных средств прежде всего участниками бюджетного процесса.

ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

В изданиях, определенных ВАК России

1. *Смирных, Т.А.* Об оценке результатов деятельности субъектов бюджетного планирования [Текст] / В.М. Тиницкий, Т.А. Смирных // *Фундаментальные и прикладные исследования: Вестн. Белгород. ун-та потреб. кооперации.* - Белгород, 2006. - Вып. 4 (20). - 0,2/0,1 печ. л.

2. *Смирных, Т.А.* К вопросу о принципе прозрачности в бюджетном процессе [Текст] / Т.А. Смирных // *Фундаментальные и прикладные исследования: Вестн. Белгород. ун-та потреб. кооперации.* - Белгород, 2009. - Вып. 1 (29). - 0,2 печ. л.

3. *Смирных, Т.А.* О внедрении в бюджетный процесс бюджетирования, ориентированного на результат [Текст] / В.М. Тиницкий, Т.А. Смирных // *Фундаментальные и прикладные исследования: Вестн. Белгород. ун-та потреб. кооперации.* - Белгород, 2009. - Вып. 1 (29). - 0,2/0,1 печ. л.

В других изданиях

4. *Смирных, Т.А.* Формирование денежных средств для исполнения бюджетных обязательств государственной власти Белгородской области [Текст] / Т.А. Смирных // *Белгород. экон. вестн.* - Белгород, 2005. - № 3. - 0,3 печ. л.

5. *Смирных, Т.А.* Бюджетные обязательства государственной власти Белгородской области [Текст] / В.М. Тиницкий, Т.А. Смирных // *Белгород. экон. вестн.* - Белгород, 2005. - № 3. - 0,6/0,3 печ. л.

6. *Смирных, Т.А.* Областной бюджет как фактор повышения качества жизни населения Белгородской области [Текст] / В.М. Тиницкий, Т.А. Смирных // Современные проблемы кооперативного образования и науки: материалы регион. науч.-практ. конф., 28-29 апр. 2005 г. - Белгород: Кооперативное образование, 2005. - С. 80-86. - 0,2/0,1 печ. л.

7. *Смирных, Т.А.* К вопросу обеспечения расходных обязательств органов государственной власти Белгородской области [Текст] / Т.А. Смирных // Современные проблемы кооперативного образования и науки: материалы регион. науч.-практ. конф., 28-29 апр. 2005 г. - Белгород: Кооперативное образование, 2005. - С. 232-238. - 0,2 печ. л.

8. *Смирных, Т.А.* Бюджетный аспект повышения качества жизни населения Белгородской области [Текст] / В.М. Тиницкий, Т.А. Смирных // Интеграция науки, практики и образования потребительской кооперации: материалы регион. науч.-практ. конф., 18-19 мая 2006 г. - Белгород: Кооперативное образование, 2006. - С. 220-229. - 0,5/0,25 печ. л.

9. *Смирных, Т.А.* О выравнивании финансовой обеспеченности муниципальных районов и поселений в переходный период [Текст] / В.М. Тиницкий, Т.А. Смирных // Интеграция науки, практики и образования потребительской кооперации: материалы регион. науч.-практ. конф., 18-19 мая 2006 г. - Белгород: Кооперативное образование, 2006. - С. 229-236. - 0,5/0,25 печ. л.

10. *Смирных, Т.А.* Об оценке эффекта и эффективности участия субъектов бюджетного планирования - реципиентами в бюджетном процессе [Текст] / Смирных Т.А. // Проблемы теории и практики управления развитием социально-экономических систем: материалы IV Всерос. науч.-практ. конф., 27-29 нояб. 2007 г. / Дагестан. гос. техн. ун-т. - Махачкала, 2007. - С. 127-136. - 0,2 печ. л.

11. *Смирных, Т.А.* Об оценке эффекта и эффективности участия субъектов бюджетного планирования - доноров в бюджетном процессе [Текст] / В.М. Тиницкий, Т.А. Смирных // Проблемы теории и практики управления развитием социально-экономических систем: материалы IV Всерос. науч.-практ. конф., 27-29 нояб. 2007 г. / Дагестан. гос. техн. ун-т. - Махачкала, 2007. - С. 127-136. - 0,3/0,15 печ. л.

12. *Смирных, Т.А.* Совершенствование бюджетного процесса в Российской Федерации [Текст] / В.М. Тиницкий, Т.А. Смирных: монография. - Белгород: Кооперативное образование, 2008. - 10,6/5,3 печ. л.

Подписано в печать 14.10.2009.
Формат 60 x 84 1/16. Бумага офсетная. Гарнитура Times New Roman.
Ризография. Усл. печ. л. 1,0. Тираж 150 экз. Заказ 2065.

Издательство Белгородского университета потребительской кооперации
"Кооперативное образование"
308023, г. Белгород, ул. Садовая, 116а

