

**Гаврильева Туйара Николаевна**

**УПРАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТНЫМИ РАСХОДАМИ  
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
(на примере Республики Саха (Якутия))**

**Специальность 08.00.10 –  
«Финансы, денежное обращение и кредит»**

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
доктора экономических наук

Якутск - 2010

Диссертационная работа выполнена в ФГНУ Институт региональной экономики Севера

**Научный консультант:** доктор экономических наук, профессор  
**НОВОСЕЛОВ Александр Сергеевич**

**Официальные оппоненты:** доктор экономических наук, профессор  
**КЛИСТОРИН Владимир Ильич**

доктор экономических наук, профессор  
**ПАПЕЛО Валерий Николаевич**

доктор экономических наук, профессор  
**ШАЛАНОВ Николай Васильевич**

**Ведущая организация:** **Институт экономических исследований  
ДВО РАН**

Защита диссертации состоится 19 февраля 2010 года в 11-00 часов на заседании диссертационного совета Д 003.001.02. в Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН по адресу: 630090, г. Новосибирск, пр. ак. Лаврентьева, 17, в конференц-зале Института.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Института экономики и организации промышленного производства СО РАН.

Автореферат разослан \_\_\_\_\_ 2010 г.

Отзывы на автореферат в двух экземплярах, заверенные печатью, просим направлять по адресу: 630090, г. Новосибирск, пр. ак. Лаврентьева, 17, каб. 334, ученому секретарю диссертационного совета Д 003.001.02.

Ученый секретарь диссертационного совета  
Кандидат экономических наук, доцент

2



М.А. Ягольницер

## 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Современная бюджетная реформа в России нацелена на внедрение новых принципов, механизмов и методологических подходов в организацию бюджетного процесса не только на уровне федерального бюджета, но и на уровне субнациональных и муниципальных бюджетов. В отличие от предыдущих этапов реформ, которые в основном предполагали внедрение унифицированных правил и механизмов, прежде всего в сфере межбюджетных отношений, основной тенденцией текущего этапа, начало которому было положено в 2004 г., является повышение эффективности бюджетных расходов, в том числе на основе внедрения системы бюджетирования, ориентированного на результат.

Следуя кодексу лучшей практики, в РФ стали внедряться апробированные в странах с развитой рыночной экономикой механизмы. И если на федеральном уровне они уже в основном используются в практике планирования и исполнения бюджетов субъектов бюджетного планирования, то на уровне субъектов РФ и органов местного самоуправления выделяется специфический комплекс проблем: недостаточная бюджетная обеспеченность, практически отсутствуют адекватные научно обоснованные методологические подходы в прогнозировании социально-экономической ситуации и т.д.

Внедрение современных подходов также затруднено несовершенными, до конца не формализованными межбюджетными отношениями. Несмотря на законодательное закрепление доходных и расходных обязательств, они не предусматривают существенной самостоятельности в реализации собственной бюджетной политики на уровне субнациональных и местных бюджетов. Одной из причин этого, является повсеместная несбалансированность этих уровней по доходам и расходам в условиях действующей модели межбюджетных отношений. Используемые методы выравнивания бюджетной обеспеченности, несмотря на то, что отвечают требованию прозрачности, не предусматривают снижения остроты проблемы межтерриториальной дифференциации.

В бюджетной системе РФ до сих пор не сформирована прозрачная и эффективная система управления бюджетными ресурсами и бюджетными услугами. Планирование расходных полномочий, особенно на уровне субъектов РФ и органов местного самоуправления, осуществляется от фактически сложившегося уровня затрат и параметров бюджетной сети, которая была сформирована в

условиях прежней плановой модели и за годы перехода к рынку не стала более эффективной. Таким образом, в бюджетном процессе фиксируется проблема неопределенности.

Текущий экономический кризис наглядно проявил остроту проблемы низкого качества управления бюджетными расходами. И если в период экономического роста в 1999-2008 гг., сопровождавшегося увеличением доходов, проблему оптимизации бюджетных расходов на основе внедрения новых методов бюджетного планирования можно было решать последовательно и поэтапно. То в условиях быстрого и резкого сокращения доходов, отказа от масштабных внешних заимствований и ожидаемого в краткосрочной перспективе исчерпания резервного фонда, бюджетная сбалансированность будет достигаться только за счет снижения расходов. Поскольку сохраняются высокие риски, то задача разработки и внедрения новых методов и механизмов управления бюджетными расходами, которые в перспективе могут стать платформой для ряда выводов о принципах формирования бюджетной системы РФ, в частности о перераспределении доходных и расходных полномочий в структуре консолидированного бюджета, в настоящее время приобретает особую актуальность.

**Степень научной разработанности проблемы.** Проблематика данного исследования находится на стыке ряда направлений экономической науки: теории общественных благ (экономики общественного сектора), теории бюджетного федерализма, а также проблем использования математических методов в исследовании экономических процессов. Этим направлениям посвящены работы многих российских и зарубежных ученых, внесших существенный вклад в их развитие. Классическими в теории общественных благ были признаны исследования А. Пигу, Сакса, Мацоллы, К. Викселя, Э. Линдаля, П. Самуэльсона, Ч. Тибу.

Вопросам формирования и использования средств бюджетов различных уровней в плановой модели экономики были посвящены работы Д.А. Аллахверданяна, Г.В. Базаровой, А.М. Бирмана, М.В. Васильевой, А.Г. Зверева, Е.В. Коломина, Д.С. Молякова, Л.П. Павловой, Г.Б. Поляка, В.М. Родионовой, М.В. Романовского, Б.И. Филимонова, Я.Б. Хесина, Н.А. Ширкевич.

Следует отметить известнейшего российского специалиста Л.И. Якобсона, работы которого посвящены развитию теории общественных благ, исследованию современных процессов в сфере социальной и бюджетной политики России.

В диссертации отражены основные результаты исследований ведущих ученых, проводивших исследования в сфере развития бюджетного федерализма

в России, реализации и совершенствования бюджетной политики, внедрения новых механизмов в систему бюджетного планирования, к их числу относятся: Е.М. Бухвальд, А.Г. Игудин, А.М. Лавров, В.Н. Лексин, А.Н. Швецов, О. Пчелинцев, М. Минченко, Б.М. Сабанти, Е. Сабуров, А.В. Улюкаев, Л.Л. Хоперская, В.Б. Христенко, С.Н. Хурсевич и другие.

Методологические основы финансов государства, субъектов РФ и органов местного самоуправления на современном этапе рассматривались также в работах Белова А.В., Мельниковой О.Д., Мартынова С.Н., Папело В.Н., Поляка Г.Б., Родионовой В.М., Романовского М.В., Сомоева Р.Г., Яндиева М.И. и других. Вопросам бюджетной асимметрии, формирования современной модели бюджетной системы России были посвящены работы, таких исследователей, как: Баранова К.К., Бетин О.И., Богачева О., Пансков В.Г., Соляникова С.

Общие вопросы федеративных отношений и региональной политики, а также внедрения в систему бюджетного планирования математических методов являлись предметом исследований таких авторов, как: Валентей С.Д., Умнова И.А., Лыков Л.Н., Пыренков П.Б., Пчелинцев О.С., Минченко М.М., Селиверстов В.Е., Сибиряков С.А., Смирнягин Л.В., Суслов В.И., Суспицын С.А., Хурсевич С.Н., Шахрай С.А. и др.

Автор, ввиду своей специальности и навыкам, полученным в процессе образования, относит себя к исследователям новосибирской экономической школы, в которой на его взгляд выделяются несколько фундаментальных направлений исследований, но наиболее близкими для диссертанта являются исследования в сфере региональной экономики, бюджетной и инвестиционной политики, экономического моделирования. Поэтому в ходе своих исследований диссертант опирался на работы выдающихся ученых, представляющих новосибирскую экономическую школу: Аганбегяна А.Г., Гранберга А.Г., Кулешова В.В., Бандмана М.К., Баранова А.О., Евсеенко А.В., Клисторина В.И., Лавровского Б.Л., Лариной Н.А., Лычагина М.В., Малова В.Ю., Маршака В.Д., Маршаловой А.С., Новиковой Т.С., Новоселова А.С., Селиверстова В.Е., Суспицына С.А., Унтуры Г.А., Харитоновой В.Н., Шаланова Н.В.

Вопросам внедрения системы бюджетирования, ориентированного на результат, апробации новых методов бюджетного планирования в России посвящены работы как российских, так и зарубежных исследователей. Так в работах А.М. Лаврова раскрываются основные теоретические положения нового этапа реформирования бюджетной системы в России. В работах и докладах специа-

листов Центра фискальной политики, в частности, А.С. Ковалевской А.С., ООО «Бюджетные и финансовые технологии» (А.В. Лукьянова, Е.Н. Никитина) рассматриваются подходы к внедрению системы нормативно-подушевого финансирования на уровне субъектов РФ. Э.В. Пешиной было дано обоснование системы государственных минимальных стандартов, механизмов бюджетного регулирования социально-ориентированных расходов. В работах Н.Г. Типенко были представлены методологические подходы по расчету финансовых нормативов на услуги образования. В работе К.Х. Третнера обоснованы проблемы перехода на среднесрочное бюджетное планирование. В работе К. Морс, Р. Страйка, А. Пузанова представлены подходы к разработке муниципальных и субнациональных целевых программ на основе учета общественного мнения.

Отдавая должное всем вышеназванным ученым, следует отметить, что уровень разработанности проблематики управления бюджетными расходами на уровне субъектов РФ и муниципалитетов, в том числе применительно к условиям и задачам современного этапа реформирования бюджетной системы РФ, является недостаточным. Актуальность и недостаточная разработанность методологических положений, их высокая практическая значимость обусловили выбор объекта, предмета, цели и задач исследования.

**Предметом исследования** являются экономические отношения в сфере бюджетной политики субъектов Российской Федерации в части совершенствования системы планирования и исполнения бюджетных расходов.

**Объектом** исследования является бюджетная система субъекта Российской Федерации – Республики Саха (Якутия) на современном этапе реформирования.

**Целью** настоящего диссертационного исследования является разработка методологических подходов и основных направлений политики управления бюджетными расходами, позволяющих формировать комплекс приоритетов и задач, механизмов и инструментов совершенствования системы планирования и исполнения бюджетных обязательств на уровне субъектов РФ.

Для достижения цели исследования были поставлены и решены **следующие задачи:**

1. Провести научный анализ проблем организации бюджетной системы России, в частности межбюджетных отношений, и современных направлений ее реформирования, включающих переход на среднесрочное финансовое пла-

нирование, нормативно-подушевое финансирование и систему бюджетирования, ориентированного на результат.

2. Выявить общие черты, тенденции и проблемы в сфере развития и реформирования бюджетных систем субъектов РФ на современном этапе.

3. На основе анализа структуры и динамики показателей бюджетной системы РС (Я) обосновать с учетом региональных особенностей приоритетные направления реформирования бюджетной системы республики.

4. На основе сформулированных приоритетов и определенной в ходе анализа системы целей и задач обосновать Концепцию реформирования бюджетной системы Республики Саха (Якутия) и, как ее составляющую, политику управления бюджетными расходами.

5. Разработать новые методологические подходы по совершенствованию системы бюджетирования, применяемой в практике федеральных служб в отношении их территориальных подразделений в субъектах РФ.

6. Обосновать механизмы и направления совершенствования использования в бюджетном процессе субъектов РФ методов программно-целевого бюджетирования, в том числе алгоритм внедрения ведомственных целевых программ.

7. Обосновать необходимость формирования системы внутренней диагностики эффективности бюджетной политики в субъекте РФ, определить ее объекты, институты, разработать инструментарий и индикаторы мониторинга, а также систему принятия решений на основе полученных результатов.

8. Обосновать новую структуру финансовых нормативов и стандартов на оказание бюджетных услуг на уровне субъектов РФ и органов местного самоуправления, разработать механизмы оценки соответствия качества бюджетных услуг принятым стандартам.

9. Разработать комплекс методик по расчету финансовых нормативов на оказание бюджетных услуг на уровне субъекта РФ, включающие механизмы мягкой адаптации при переходе от затратного принципа финансирования к нормативно-подушевому финансированию. Разработать способ адаптации предлагаемых методов к условиям и требованиям, возникающим при переходе отраслей социальной сферы на отраслевые системы оплаты труда.

10. На основе анализа казначейской системы исполнения бюджета РС (Я) разработать предложения и рекомендации по ее совершенствованию, а также механизмы адаптации к новым условиям системы бюджетного планирования.

11. Разработать методически новые, нацеленные на стимулирование рынка услуг конкурентные механизмы распределения бюджетных ассигнований на осуществление расходных полномочий в сфере оказания государственных и муниципальных бюджетных услуг.

12. Разработать и предложить методы совершенствования организации системы межбюджетных отношений в субъекте РФ на основе уточнения расходных полномочий уровней бюджетной системы за счет формирования вертикальных и горизонтальных обменов бюджетными услугами между ними.

**Область исследования.** Содержание диссертации соответствует паспорту специальности ВАК 08.00.10 – «Финансы, денежное обращение и кредит» (п. 2.5. «Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов, бюджетного планирования и долгосрочного прогнозирования»).

**Методологической основой диссертационного исследования** является методология системных исследований, проблемного подхода к анализу вопросов реформирования бюджетных систем субъектов РФ. В работе использованы методы статистического, сопоставительного, количественного и качественного анализа. Результаты исследования заключаются в разработке новых моделей и методик на основе использования методов экономического моделирования.

**Информационной базой исследования** являются статистические материалы Госкомстата РФ, Комитета государственной статистики РС (Я), справочно-аналитические и методические материалы министерств и ведомств РФ, аналитические материалы Министерства экономического развития РС (Я), Министерства финансов РС (Я), консалтинговых и финансовых компаний, ведомственная статистика, материалы собственных исследований диссертанта. Значительная часть работы отведена анализу действующей нормативно-правовой базы РФ и РС (Я), а также других субъектов РФ.

**Научная новизна полученных в диссертационном исследовании результатов** заключается в обосновании Концепции реформирования бюджетной системы РС (Я), и разработке ее составляющей - политики управления бюджетными расходами. Определена ее цель, разработана нормативно-правовая база и организационная основа. Обоснованы основные методологические направления политики управления бюджетными расходами, которые в дальнейшем раскрываются через систему результатов диссертационного исследования. Они включают:



- в целях повышения эффективности деятельности федеральных ведомств с развитой сетью в субъектах РФ обосновано применение новых методов бюджетирования, в том числе использование индексов бюджетных расходов, применяемых в методиках выравнивания разного уровня, в совокупности для определения стоимости бюджетных услуг данных ведомств. Также обоснована целесообразность использования современных информационных систем мониторинга в целях повышения эффективности бюджетных расходов не только собственно федеральных служб, но и органов государственной власти и муниципалитетов субъекта РФ смежной компетенции, что позволяет формировать согласованные целевые показатели деятельности на перспективу. Обоснована необходимость совершенствования системы компетенций, внедрения «протоколов ответственности» в систему бюджетных полномочий на основе более точного определения зон ответственности и направлений взаимодействия органов управления различного уровня в решении конкретных проблем и задач как предпосылки формирования вертикальных обменов бюджетными услугами между ними;

- обоснована необходимость и разработана система внутреннего мониторинга эффективности осуществляемой в субъекте РФ бюджетной политики, предусматривающей формирование системы независимого внешнего мониторинга субъектов бюджетного планирования с присоединением к ней блоков контроля уполномоченных (вышестоящих) органов управления и самоконтроля субъектов бюджетного планирования. Определены цели, задачи, объекты, институты, разработан инструментарий и индикаторы мониторинга. В отличие от стандартных форм мониторинга на уровне субъектов РФ, нацеленных на определение соответствия бюджетных параметров требованиям законодательства, представленная система мониторинга позволяет принимать решения о корректировке бюджетных расходов, формировать блок целевых показателей деятельности субъектов бюджетного планирования на среднесрочную перспективу, а также предусматривает формирование системы стимулов;

- разработанный диссертантом комплекс методик определения финансовых нормативов на оказание бюджетных услуг принципиально отличается от используемых в настоящее время подходов тем, что в нем исходным параметром для определения стоимости бюджетной услуги является единица контингента (потребителя бюджетной услуги). С учетом нормативных (натуральных) значений определяются количественные и качественные параметры на их ока-

знание. Предложена новая структура формирования модельного стандарта бюджетной услуги и финансового норматива, включающего два вида постоянных и два вида переменных затрат. В отличие от стандартных подходов, данные методы предусматривают использование механизмов мягкой адаптации при переходе от затратного принципа финансирования к нормативно-подушевому финансированию. Разработаны рекомендации по их внедрению с учетом региональных особенностей в других субъектах РФ. Разработан способ адаптации предлагаемых методик расчета финансовых нормативов к условиям и требованиям, возникающим при переходе отраслей социальной сферы субъектов РФ на новые отраслевые системы оплаты труда. Обосновано, что при расчете расходов на оплату труда на одну единицу бюджетной услуги в их состав включаются все расходы данного вида, в том числе расходы на оплату труда вспомогательного и обслуживающего персонала, которые в ряде других методик выносятся в состав накладных расходов или материальных затрат на содержание социальной инфраструктуры;

- на основе анализа нормативно-правовой базы и ведомственной статистики выявлены недостатки действующей казначейской системы исполнения бюджета РС (Я) и разработаны направления ее совершенствования, включающие: систему организации, нормативно-правовую базу, уточнение реестров расходных обязательств субъектов бюджетного планирования, разграничение функций с финансовыми службами муниципалитетов и федеральным казначейством. Представлены новые концептуальные схемы организации системы бюджетного планирования на уровне субъекта РФ при переходе на нормативно-подушевое финансирование и среднесрочное финансовое планирование;

- разработаны принципиально новые, формализованные методы формирования и финансового обеспечения выполнения заданий на оказание бюджетных услуг, которые в отличие от действующих формальных подходов предусматривают внедрение конкурентных механизмов распределения бюджетных ассигнований, нацелены на стимулирование локальных рынков бюджетных услуг. Этапы формирования заданий предусматривают проведение количественной и качественной оценки потребностей контингентов бюджетных услуг на основе долгосрочного демографического прогноза их динамики и социологических исследований соответственно. Это позволяет выявить локальные дефициты и избыточные мощности по предоставлению услуг, а, следовательно, и объемы и структуру заданий, которые распределяются среди организаций иной

формы собственности, в том числе на основе вертикальных и горизонтальных обменов услугами с другими уровнями бюджетной системы, а также параметры оптимизации бюджетной сети на перспективу. Разработанные подходы к финансовому обеспечению заданий соответствуют требованиям среднесрочного финансового планирования и нормативно-подушевого финансирования;

- разработаны подходы к организации межбюджетных отношений в субъекте РФ, предусматривающие использование принципиально иного алгоритма планирования объемов расходных полномочий и распределения финансовой помощи в консолидированном бюджете субъекта РФ. В отличие от стандартных методов выравнивания они соответствуют требованиям современной бюджетной реформы в части приоритетности прогнозирования объемов расходных обязательств на основе нормативно-подушевого финансирования, что обуславливает упрощение процедуры распределения финансовой помощи, отказ от таких категорий, как «индекс бюджетных расходов», «условный потребитель». Представлен новый подход к определению «отрицательных трансфертов». Обосновано внедрение в систему организации и планирования межбюджетных отношений на уровне субъекта РФ формирования вертикальных и горизонтальных обменов бюджетными услугами между уровнями управления. Эти предложения в комплексе позволяют достичь большей сбалансированности различных уровней бюджетной системы по расходам, что обуславливает в перспективе возможность пересмотра принципов формирования бюджетной системы, принятия решений о перераспределении доходных и расходных полномочий в структуре консолидированного бюджета РФ.

**Теоретическая и практическая значимость исследования.** Теоретическое значение диссертации заключается в развитии методологических подходов политики управления бюджетными расходами на субнациональном уровне. Основные результаты исследования заключаются в разработке универсальных методов, моделей и подходов, позволяющих на основе их адаптации к региональным особенностям формировать механизмы совершенствования системы планирования и исполнения бюджетных расходов в субъектах РФ в соответствии с требованиями современной бюджетной реформы.

В работе обобщен и представлен ряд результатов, полученных автором в ходе исследований, проведенных в рамках заказов министерств и муниципальных образований РС (Я). Некоторые из них уже внедрены в практику бюджетного планирования, в частности:

- «Методика распределения средств фонда финансовой поддержки муниципальных образований РС (Я)»;
- «Методика расчета дотаций поселениям из средств районных фондов финансовой поддержки поселений»;
- «Программа реформирования региональных финансов РС (Я) на 2003-2004 гг.»;
- «Методика расчета нормативов финансирования услуги на уровне первичной медико-санитарной помощи» и «Методика расчета нормативов финансирования услуги на уровне республиканских лечебно-профилактических учреждений» используются ТФОМС РС (Я) при формировании Программы государственных гарантий.

Внедрение данных результатов подтверждается актами Министерства финансов и Министерства здравоохранения Республики Саха (Якутия). Выводы и основные результаты, полученные в диссертационной работе, могут быть использованы федеральными органами государственного управления и органами государственного управления и местного самоуправления других субъектов РФ. При внедрении в практику бюджетного планирования в незначительной коррекции с учетом региональных особенностей субъекта РФ нуждаются такие результаты диссертационного исследования, как Концепция реформирования бюджетной системы и политика управления бюджетными расходами, комплекс методик определения финансовых нормативов на оказание бюджетных услуг, направления совершенствования казначейской системы исполнения бюджета. Другие результаты, в частности, формализованные методы формирования и финансового обеспечения выполнения заданий на оказание бюджетных услуг, новые подходы к организации межбюджетных отношений на основе уточнения расходных полномочий, структура формирования модельного стандарта бюджетной услуги и финансового норматива, система внутреннего мониторинга эффективности осуществляемой в субъекте РФ бюджетной политики имеют универсальный характер.

**Апробация работы.** Основные теоретические, методологические, методические и практические результаты исследования обсуждались на региональных, межрегиональных и международных конференциях и семинарах в том числе: на II Международной конференции по математическому моделированию, 1997 г., г. Якутск; на Международной конференции ИНТЕРКАРТО-5 «ГИС для устойчивого развития территорий», 1999 г., г. Якутск; на Республи-

канской научно-практической конференции «Местное самоуправление в РС(Я): правовые, социально-экономические и финансовые проблемы», 2004 г., г. Якутск; на IV Международной конференции «Инвестиционный потенциал РС (Я) - Восточный вектор развития России», 2006 г., г. Якутск; на Межрегиональной научно-практической конференции «Региональные аспекты современного бюджетного процесса», 2007 г., г. Якутск; на Международной научно-практической конференции «Инновационная экономика и промышленная политика региона» ЭКОПРОМ, 2009 г., г. Санкт-Петербург; на V Всероссийском конгрессе политологов, секция Т.31.2. «Практики государственного и муниципального управления», 2009 г., г. Москва.

Основные положения диссертационного исследования представлены в 66 научных публикациях общим объемом свыше 250 печатных листов, личный вклад автора - 46,7 печатных листа. В том числе в: 1 авторской монографии, 15 коллективных монографиях и 10 статьях в ведущих рецензируемых изданиях, рекомендованных ВАК РФ для публикации результатов диссертационных работ на соискание ученой степени доктора наук.

**Структура работы.** Диссертационная работа состоит из введения, пяти глав, заключения, списка литературы 292 наименований. Основной текст изложен на 380 страницах, включает 18 рисунков, 20 таблиц, 7 приложений.

**Во введении** обосновывается актуальность темы исследования, показана ее теоретическая, методологическая и практическая значимость, дана характеристика степени разработанности проблемы, определены объект, предмет, цель и задачи исследования, сформулированы обладающие научной новизной основные положения диссертационного исследования, представлена информация об апробировании результатов работы.

**В первой главе** диссертационного исследования «Методологические проблемы организации современной бюджетной системы Российской Федерации» представлены обзор классических исследований в сфере теории общественных финансов, методологические основы организации бюджетной системы РФ и научный анализ основных направлений современной бюджетной реформы. Обосновано несовершенство действующей системы межбюджетных отношений, которая ограничивает самостоятельность субъектов РФ и органов местного самоуправления в реализации собственной бюджетной политики, и, соответственно, является одной из причин замедления реформ. Выявлены основные проблемы внедрения новых механизмов в систему бюджетного планирования

на субнациональном уровне. Обосновано, что это требует разработки адекватной нормативно-правовой и методической базы, включающей модель и концепцию ее внедрения в субъекте РФ с учетом его региональных особенностей.

**Во второй главе** «Региональные особенности и направления реформирования бюджетной системы Республики Саха (Якутия)» представлен анализ региональных особенностей бюджетной системы РС (Я), обоснованы основные проблемы, стоящие на современном этапе. Определены основные тенденции, которые набирают силу вследствие как кардинальных изменений в системе межбюджетных отношений в РФ в целом, так и региональными особенностями экономики и бюджетной системы республики. Обоснована Концепция реформирования бюджетной системы РС (Я) и ее составляющая - политика управления бюджетными расходами.

**В третьей главе** «Проблемы перехода бюджетной системы субъекта РФ на бюджетирование, ориентированное на результат» представлены новые подходы по совершенствованию системы бюджетирования, применяемой в практике федеральных служб в отношении их территориальных подразделений. Обоснованы механизмы и направления совершенствования использования в бюджетном процессе субъектов РФ методов программно-целевого бюджетирования, необходимость формирования системы внутренней диагностики эффективности бюджетной политики, представлена система принятия решений на основе полученных результатов.

**В четвертой главе** «Внедрение нормативно-подушевого финансирования в бюджетную систему Республики Саха (Якутия)» представлен анализ использования нормативного метода в системе бюджетного планирования субъекта РФ. Обоснованы новые методологические подходы по внедрению нормативно-подушевого финансирования в систему бюджетного планирования на субнациональном уровне. В том числе представлены: новая структура финансовых нормативов и стандартов на оказание бюджетных услуг, подходы к определению Перечня бюджетных услуг, по которым производится учет потребности в их предоставлении, механизмы оценки соответствия качества бюджетных услуг принятым стандартам. Представлен комплекс методик по расчету финансовых нормативов на оказание бюджетных услуг, включающих механизмы мягкой адаптации при переходе к нормативно-подушевому финансированию. Также определен способ адаптации предлагаемых методов расчета финансовых нор-

мативов к условиям и требованиям, возникающим при переходе отраслей социальной сферы субъектов РФ на отраслевые системы оплаты труда.

**В пятой главе** «Направления совершенствования системы планирования и исполнения бюджета субъекта РФ» представлены предложения по совершенствованию системы бюджетного планирования и казначейской системы исполнения бюджета РС (Я), методически новые, нацеленные на стимулирование рынка услуг конкурентные механизмы распределения бюджетных ассигнований на осуществление расходных полномочий в сфере оказания государственных и муниципальных услуг. Представлены методы совершенствования организации системы межбюджетных отношений в субъекте РФ на основе уточнения расходных полномочий уровней управления и формирования вертикальных и горизонтальных обменов бюджетными услугами между ними.

## **2. ОСНОВНЫЕ НАУЧНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ**

*1. Существенные различия в практике управления финансами между различными субъектами РФ приводят к необходимости выработки индивидуального подхода к разработке программ повышения качества управления финансами в конкретном регионе. При внедрении новых механизмов бюджетного планирования на субнациональном уровне обязательным условием является разработка адекватной нормативно-методической базы, включающей модель и концепцию ее внедрения.*

Обоснована Концепция реформирования бюджетной системы РС (Я) и ее составляющая - политика управления бюджетными расходами. Разработанная автором политика согласована с нормативно-правовыми документами Правительства РФ, а также учитывает региональные особенности бюджетной системы республики, основные проблемы и тенденции ее развития на перспективу. Определена цель, нормативно-правовая база и организационная основа, обоснованы методологические направления политики управления бюджетными расходами.

По мнению диссертанта, положения БОР являются только составной частью политики управления бюджетными расходами, которая в свою очередь с учетом структуры бюджетных расходов: текущие, инвестиции, расходы на управление государственным долгом, также взаимосвязана с другими направ-

лениями бюджетной политики - межбюджетными отношениями, инвестиционной политикой и политикой управления государственным долгом.

Целью политики управления бюджетными расходами РС (Я) на среднесрочный период является формирование и внедрение прозрачных и эффективных механизмов планирования и управления бюджетными обязательствами в условиях перехода от затратного принципа их формирования на принципы результативности.

Политика управления бюджетными расходами должна включать также 2 взаимосвязанных блока: нормативно-правовой и методический. Они в комплексе сформируют основу организации бюджетного процесса и реализации собственной, адекватной региональным особенностям бюджетной политики в современных условиях. Схема представлена на рис. 1.





Предлагается структурировать политику управления бюджетными расходами по следующим направлениям:

*1. Совершенствование системы бюджетного планирования в целях решения проблемы неопределенности в бюджетном процессе за счет внедрения новых методологических подходов:*

1.1. Механизмы нормативно-подушевого финансирования. Внедрение комплекса методик по расчету стоимости бюджетных услуг с учетом демографического прогноза контингентов бюджетных услуг позволит определить параметры оптимизации текущих бюджетных расходов в субъекте РФ на финансирование отраслей социальной сферы, что в свою очередь позволит сформировать базу для разработки среднесрочного финансового плана в части планирования расходов.

1.2. Совершенствование действующих механизмов бюджетного выравнивания.

*2. Формирование системы управления государственными и муниципальными бюджетными услугами включает:*

- формирование Перечня бюджетных услуг, по которым производится учет потребностей в их предоставлении;

- разработка и внедрение в практику бюджетного планирования системы стандартов качества бюджетных услуг;

- внедрение системы мониторинга качества бюджетных услуг;

- внедрение формализованного порядка формирования государственных и муниципальных заказов, предусматривающего внедрение конкурентных механизмов формирования заданий на оказание бюджетных услуг, а также финансового обеспечения и контроля над выполнением государственных и муниципальных заданий, стимулирование локальных рынков бюджетных услуг;

- уточнение объемов расходных полномочий по уровням бюджетной системы в субъекте РФ на основе внедрения «протоколов ответственности» в систему бюджетных полномочий, передачи на «аутсорсинг» бюджетных услуг.

*3. Внедрение механизмов и инструментов системы бюджетирования, ориентированного на результат, в том числе:*

3.1. Внедрение в бюджетный процесс Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования.

3.2. Внедрение инструментов БОР на уровне СБП - органов местного самоуправления (муниципальные районы и городские округа, поселения).

3.3. Совершенствование системы отчетности и контроля исполнения бюджетов.

3.4. Расширение сферы применения и качества инструментов программно-целевых методов бюджетного планирования за счет:

- совершенствования методологии разработки и реализации целевых программ, активного внедрения ведомственных целевых программ в систему планирования текущих и иных расходов СБП;

- распределения части бюджета принимаемых обязательств по результатам действующих и предлагаемых к принятию бюджетных программ на конкурсной основе;

- расширения полномочий администраторов бюджетных программ в процессе исполнения бюджета.

4. *Совершенствование бюджетного планирования и системы исполнения бюджета.* Приоритетными направлениями данного блока являются:

- совершенствование структуры управления государственными и муниципальными финансами;

- повышение оперативности в финансировании расходов бюджета;

- обеспечение эффективного контроля над целевым использованием бюджетных средств.

5. *Совершенствование форм и методов государственного участия в экономике путем пересмотра принципов и методов инвестиционной политики, внедрение новых критериев в отношении бюджетных расходов, не текущего характера.*

**2. В рамках поэтапного внедрения системы БОР необходима не только межведомственная координация, но и выстраивание вертикальных взаимосвязей органов государственного управления и местного самоуправления по проблемам, относящимся к смежным полномочиям, внедрение «протоколов ответственности» в систему бюджетных полномочий, как предпосылки формирования вертикальных и горизонтальных обменов бюджетными услугами между уровнями управления.**

В целях повышения эффективности деятельности федеральных ведомств с развитой сетью в субъектах РФ автором обосновано:

- применение новых методов бюджетирования, в том числе использование индексов бюджетных расходов, применяемых в методиках выравнивания разного уровня, в совокупности для определения стоимости бюджетных услуг;

использование современных информационных систем, как инструментов мониторинга эффективности бюджетных расходов не только собственно федеральных служб, но и органов государственной власти и муниципалитетов субъекта РФ смежной компетенции, что позволяет формировать согласованные целевые показатели деятельности и тем самым, в перспективе обеспечить повышение результативности и эффективности бюджетных расходов.

*В результате исследования выявлено, что механизм формирования «протоколов ответственности» (разграничения полномочий) различных федеральных служб и уровней управления, оказывающих бюджетные услуги, в субъекте РФ должен включать:*

1. Координацию стратегических целей и тактических задач органов государственного управления и местного самоуправления субъекта РФ с целевыми установками соответствующих территориальных управлений федеральных служб в данном регионе на основе использования единой информационной базы данных (информационного мониторинга).

2. Формирование систематизированных перечней прямых и косвенных бюджетных услуг, оказываемых различными уровнями управления, с четким закреплением границ ответственности. На основе анализа перечней следует определить услуги, которые фактически не имеют центров ответственности, и принимать решения по их перераспределению или формированию подобных центров;

3. Отработку соответствия стандартов качества бюджетных услуг, предоставляемых различными уровнями управления, по смежным полномочиям, например, в сфере здравоохранения, безопасности, охраны природы и т.д.;

4. На основе формирования закрепленных «зон ответственности» (полномочий) установление комплекса связей предоставляемых услуг, центров ответственности за их выполнение и отношений зависимости между ними. Формирование «протоколов ответственности» на основе принятия межведомственных нормативно-правовых актов (например, в формате многостороннего среднесрочного договора, межведомственных инструкций) по текущей деятельности и ситуациям, имеющим форс-мажорный характер. В данных актах должны быть отражены подробные мероприятия, как по текущей работе, так и по преодолению чрезвычайных ситуаций с разграничением сферы компетенций различных служб, сроков, порядка и направлений работы;

5. На основе разграничения зон ответственности формируется единая система независимого мониторинга оценки эффективности услуг в общественном секторе субъекта РФ. Оценка процесса производства и предоставления бюджетных услуг позволит установить эффективность деятельности субъекта управления с учетом отношений подчиненности и зависимости;

6. На основе анализа показателей мониторинга возможно принятие решений о перераспределении или аутсорсинге бюджетных услуг между различными уровнями управления (возможно, с передачей финансирования на основе срочных договоров).

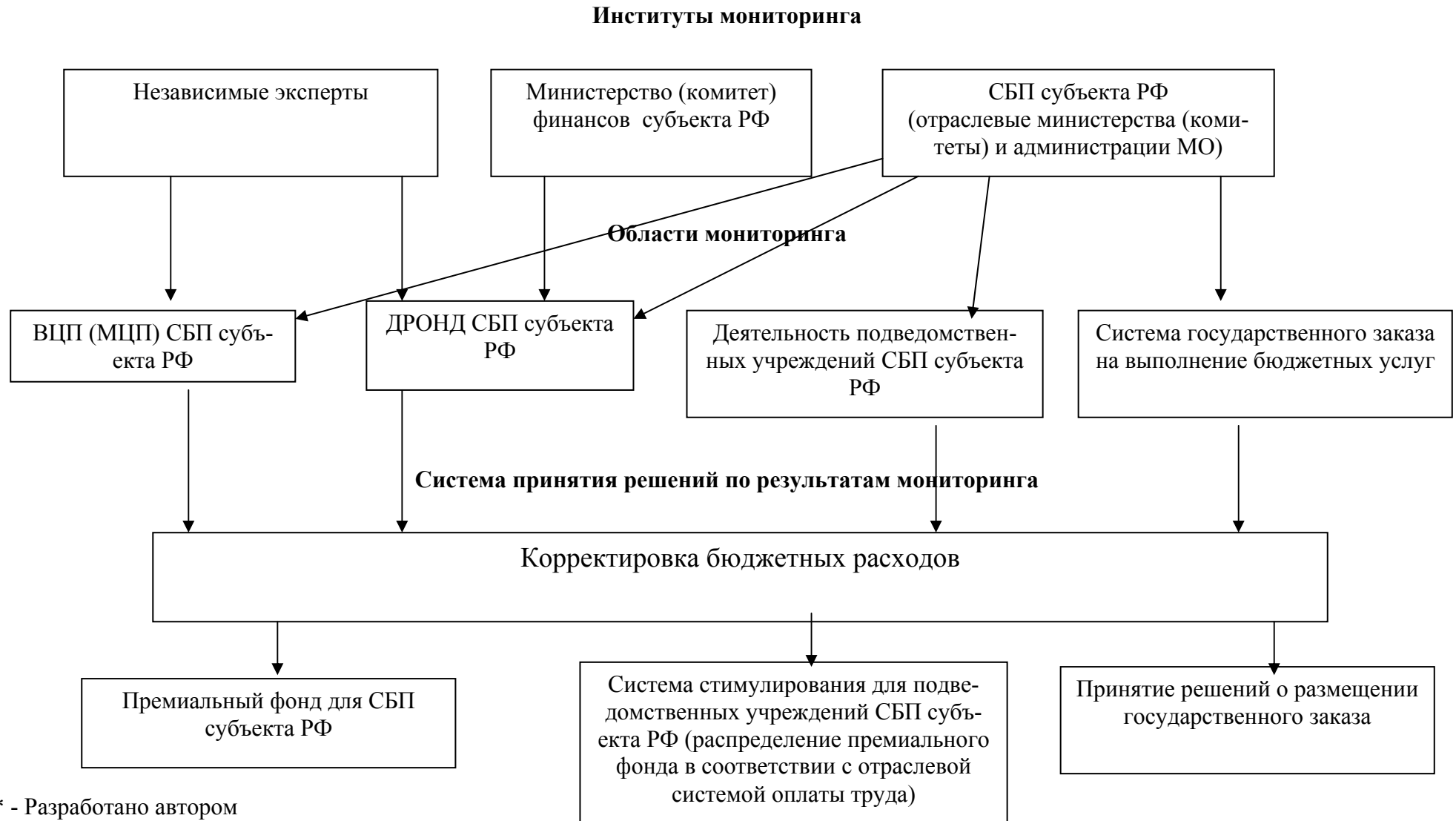
Эти мероприятия и механизмы, нацеленные на межведомственную координацию работы, позволят существенно поднять уровень эффективности общественных финансов в субъекте РФ, в том числе на основе установления общих целевых установок и тактических задач, оптимизации штатной численности и бюджетной сети органов управления. Принципиально важным является использование единой системы информационного мониторинга. В ходе практической отработки схем взаимодействия и «зон ответственности» необходимо также провести сопоставление ведомственной и функциональной структуры органов управления в субъекте РФ с сопоставлением и анализом их трудовых, материальных и информационных ресурсов.

***3. Обосновано, что успех современной бюджетной реформы зависит не только от степени жесткости ограничений вышестоящих органов управления, которые осуществляют внешний мониторинг бюджетных систем субъектов РФ, но и от эффективности форм общественного контроля.***

В диссертации обоснована необходимость и разработана система внутреннего мониторинга осуществляемой в субъекте РФ бюджетной политики, предусматривающей формирование блока независимого внешнего мониторинга СБП с присоединением к ней блоков контроля уполномоченных органов управления и самоконтроля СБП (рис. 2.). Определены цели, задачи, объекты, институты, разработан инструментарий и индикаторы мониторинга. Представлена концептуально новая система принятия решений на основе полученных результатов, предусматривающая формирование системы стимулов.

Обосновано, что целью мониторинга является повышение эффективности бюджетной политики, осуществляемой ответственными органами государственного управления и местного самоуправления в субъекте РФ.

**Рис. 2. Система мониторинга эффективности бюджетной политики в субъекте РФ\***



\* - Разработано автором

Объектом мониторинга является система управления бюджетным процессом СБП на уровне главных распорядителей бюджетных средств – отраслевых министерств и администраций органов местного самоуправления.

Система мониторинга эффективности бюджетной политики в субъектах РФ должна строиться на основе системы показателей и формализованных методов учета достижения поставленных целей и задач. Она позволяет отслеживать динамику показателей и получать объективную информацию об эффективности бюджетных расходов и деятельности органов государственного управления и местного самоуправления, качестве реализации ДРОНД и ВЦП и на ее основе принимать решения об объемах и направлениях финансирования СБП, структуре их функциональных обязанностей, области ответственности.

***4. Разработан комплекс методик определения финансовых нормативов на оказание бюджетных услуг на уровне субъекта РФ. Он принципиально отличается тем, что в нем исходным параметрами для определения стоимости бюджетной услуги является единица контингента бюджетной услуги.***

Используемые в настоящее время подходы в системе бюджетного планирования субъектов РФ несовершенны ввиду того, что:

финансовые нормативы пока слабо взаимосвязаны с системой межбюджетных отношений;

имеющиеся стандарты на оказание бюджетных услуг не позволяют принимать решения об их качестве;

попытки расчета норматива по всему спектру оказываемых бюджетных услуг на уровне субъекта РФ дают большой разброс оценок;

в структуре финансового норматива, как правило, четко не выделены различные группы затрат;

зачастую отсутствуют механизмы мягкой адаптации при переходе на нормативно-подушевое финансирование.

Предложена новая структура формирования модельного стандарта бюджетной услуги и финансового норматива, включающего два вида постоянных и два вида переменных затрат (рис. 3.).

Предлагаемые методы расчета финансовых нормативов предусматривают использование механизмов мягкой адаптации, также разработаны рекомендации по их внедрению с учетом региональных особенностей в других субъектах

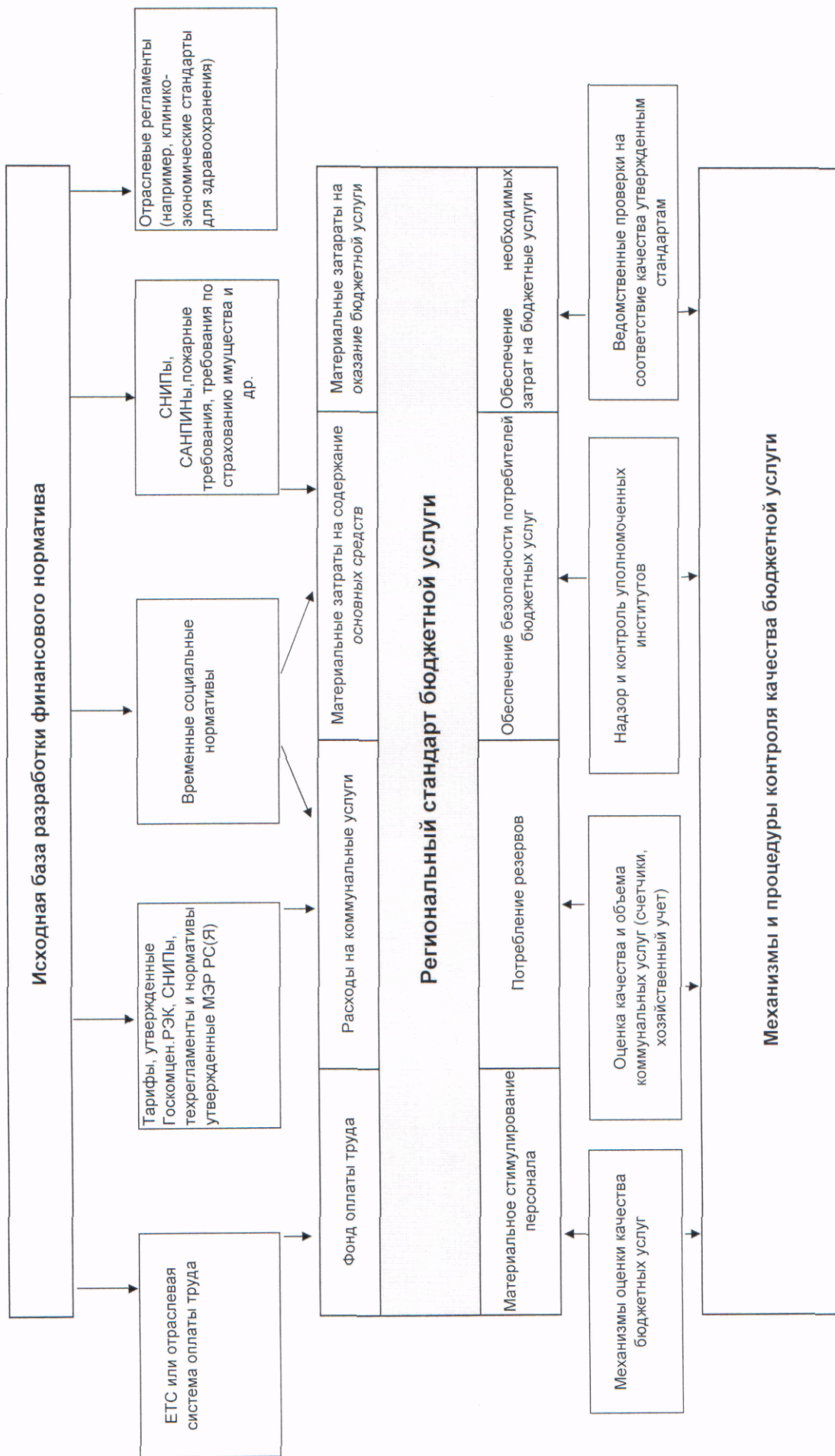


Рис. 3. Предлагаемая новая структура финансового норматива бюджетной услуги

РФ. Разработан способ адаптации предлагаемых методик расчета финансовых нормативов к условиям и требованиям новых отраслевых систем оплаты труда.

В результате исследования обосновано, что при расчете расходов на оплату труда на одну единицу бюджетной услуги в их состав должны включаться все расходы данного вида. В том числе расходы на оплату труда вспомогательного и обслуживающего персонала, которые в ряде других методик выносятся в состав накладных расходов или материальных затрат на содержание социальной инфраструктуры. Разработана экономическая модель учета потребностей в предоставлении и оценке качества бюджетных услуг. Представлены подходы по разработке Перечня бюджетных услуг, по которым должен производиться учет потребности в их предоставлении, и, соответственно, целесообразно разрабатывать систему финансовых нормативов, являющихся базой бюджетного планирования.

В диссертации разработаны методы расчета нормативов финансирования услуги на уровне первичной медико-санитарной помощи:

1. Формула расчета норматива по предоставлению бюджетных услуг по видам медицинской помощи на 1 единицу  $i$ -й бюджетной услуги:

$$F_i = N_{\text{ФОТ}_i} * \chi + N_{\text{МЗ}_i}, \text{ где: (1)}$$

$F_i$  – стоимость 1 единицы  $i$ -й бюджетной услуги,

$N_{\text{ФОТ}_i}$  - ФОТ на 1 ед. бюджетной услуги;

$N_{\text{МЗ}_i}$  - материальные затраты на 1 ед. бюджетной услуги;

$\chi$  - коэффициент на дисперсность населения.

2. Расчет ФОТ на 1 ед. бюджетной услуги:

$$N_{\text{ФОТ}_i} = \frac{\bar{\alpha} * \beta_1 * \beta_2 * \beta_6 * 1,262 * 12 * \gamma + \bar{\alpha} * (\beta_3 + \beta_4) * \beta_5 * \beta_2 * 1,262 * 12 * \gamma}{T_i * S_i}, \text{ где: (2)}$$

$\bar{\alpha}$  – средняя ставка основного персонала (врача) (13,5 разряд ЕТС);

$\beta_1$  - коэффициент отношения надтарифного ФОТ к тарифному ФОТ врачей;

$\beta_2$  - коэффициент отношения стимулирующего ФОТ к тарифному ФОТ;

$\beta_3$  - коэффициент корректировки ФОТ врачей на ФОТ СМПП;



$\beta_4$  - коэффициент корректировки ФОТ врачей на ФОТ АУП и вспомогательного персонала;

$\beta_5$  - коэффициент отношения надтарифного ФОТ к тарифному ФОТ среднего медперсонала и АУП и младшего медицинского и вспомогательного персонала;

$\beta_6$  - коэффициент отношения численности врачей параклиники к численности врачей стационаров и поликлиники;

$\gamma$  –северный коэффициент на ЗП (2,5 или 2,8) в зависимости от территории;

$S_i$  - натуральный норматив нагрузки врача в рабочий день (смену);

1,262 – коэффициент отчислений по единому социальному налогу;

12 – количество месяцев в году;

$T_i$  - количество рабочих дней врачей  $i$  – ой услуги в год.

Натуральный норматив нагрузки врача в рабочий день (смену) для амбулаторно-поликлинической и скорой помощи:

$$S_i = \frac{D_i}{t_i}, \text{ где: (3)}$$

$D_i$  - продолжительность рабочего дня, смены (мин);

$t_i$  - время оказания услуги по клинико-эпидемиологическим стандартам (мин).

2. Коэффициент на дисперсность населения рассчитывается следующим образом:

$$\chi_\ell = 1 + \frac{N_{l_{\text{малочисл}}}}{N_l}, \text{ где: (4)}$$

$N_{l_{\text{малочисл}}}$  - численность населения  $l$ -го МР и ГО, проживающего в населенных пунктах с населением менее 1500 человек;

$N_l$  - численность населения  $l$ -го МР и ГО.

Для стационарной, стационарно-замещающей и скорой помощи равен 1.

3. Расчет расходов на материальные затраты на 1 ед. бюджетной услуги производится с учетом стоимостных различий по МР и ГО по основным видам расходов:

$$N_{M3i} = N_{медi} * \lambda_{\ell мед} + N_{м.ин.i} * \lambda_{\ell м.ин.} + N_{пит.i} * \lambda_{\ell пит.} + N_{м.инс.i} + N_{проч.i} \quad (5)$$

$$\lambda_{\ell мед} = \frac{m_{\ell мед} 2006}{m_{мед РС (Я) 2006}} \quad (6), \text{ где:}$$

$\lambda_l$  – коэффициенты, отражающие стоимостные различия МР и ГО по профильным видам товаров (медикаменты, питание, мягкий инвентарь) в соответствии с данными мониторинга.

4. Определение плана-задания по ЛПУ (уровень центральных районных больниц) по  $l$  –му МР и ГО РС (Я) по  $i$ - му виду бюджетных услуг:

$$P_{li} = N_l * f_{i_{нмсп}} * K_{возр. \ell} * K_{возр. РС (Я)} * K_{\ell} - Z_{\ell i}, \text{ где: (9)}$$

$P_l$  - объем бюджетных услуг в натуральных показателях;

$f_{i_{нмсп}}$  - норматив на оказание  $i$  – ой бюджетной услуги в зависимости от клинического уровня;

$K_{возр. \ell}$  - коэффициент количественного потребления бюджетных услуг в зависимости от возрастной структуры в МР и ГО относительно средне республиканского уровня;

$K_{возр. РС (Я)}$  - коэффициент количественного потребления бюджетных услуг в зависимости от возрастной структуры РС (Я) относительно средне российского уровня;

$K_{\ell}$  - коэффициенты, на доступность бюджетных услуг в  $l$ -м МР и ГО;

$Z_{\ell i}$  - объем  $i$  –х услуг в натуральном выражении, передаваемых  $l$  – м МР и ГО на уровень республиканских ЛПУ и ЛПУ других форм собственности, согласно многосторонним договорам на планируемый период.

5. Расчет коэффициента количественного потребления бюджетных услуг в зависимости от возрастной структуры населения рассчитывается на 2 уровнях: возрастной структуры населения РС (Я) относительно возрастной структуры населения РФ, возрастной структуры  $l$  –го МР и ГО относительно возрас-

тной структуры РС (Я). Для скорой медицинской помощи значения возрастных коэффициентов принимаются равными 1.

6. Расчет коэффициента на доступность бюджетных услуг для круглосуточной стационарной помощи (для иных видов медицинской помощи коэффициент на доступность принимается равным 1):

$$K_{\ell} = \frac{T_{\text{прог к.к.}}}{T_{\text{норм}}} \geq 1, \text{ где: } (17)$$

$T_{\text{прог к.к.}}$  - количество койко-дней в соответствии с плановыми мощностями круглосуточного коечного фонда в  $l$ -м МР и ГО.

$T_{\text{норм}}$  - количество койко-дней в  $l$ -м МР и ГО в соответствии со среднероссийским нормативом на мощность круглосуточного коечного фонда.

7. Расчет бюджета  $l$ -го ЛПУ (на уровне центральных улусных и районных больниц) производится в соответствии с планом-заданием по следующей формуле:

$$B_l = \sum_i F_i * P_{l_i} (18)$$

8. На период перехода на нормативное финансирование используются адаптационные коэффициенты. Итоговый расчет бюджета  $l$ -го ЛПУ на следующий финансовый год производится по формуле:

$$B_{l \text{ прог}} = B_l * K_{\text{адапт}}, \text{ где: } (19)$$

$K_{\text{адапт}}$  - адаптационные коэффициенты, ежегодно устанавливаемые  $l$ -му ЛПУ на период перехода на нормативное финансирование (5 лет).

$$K_{\text{адапт}} = \frac{B_{l \text{ факт}}^{(n-1) \text{ год}}}{B_l} (20).$$

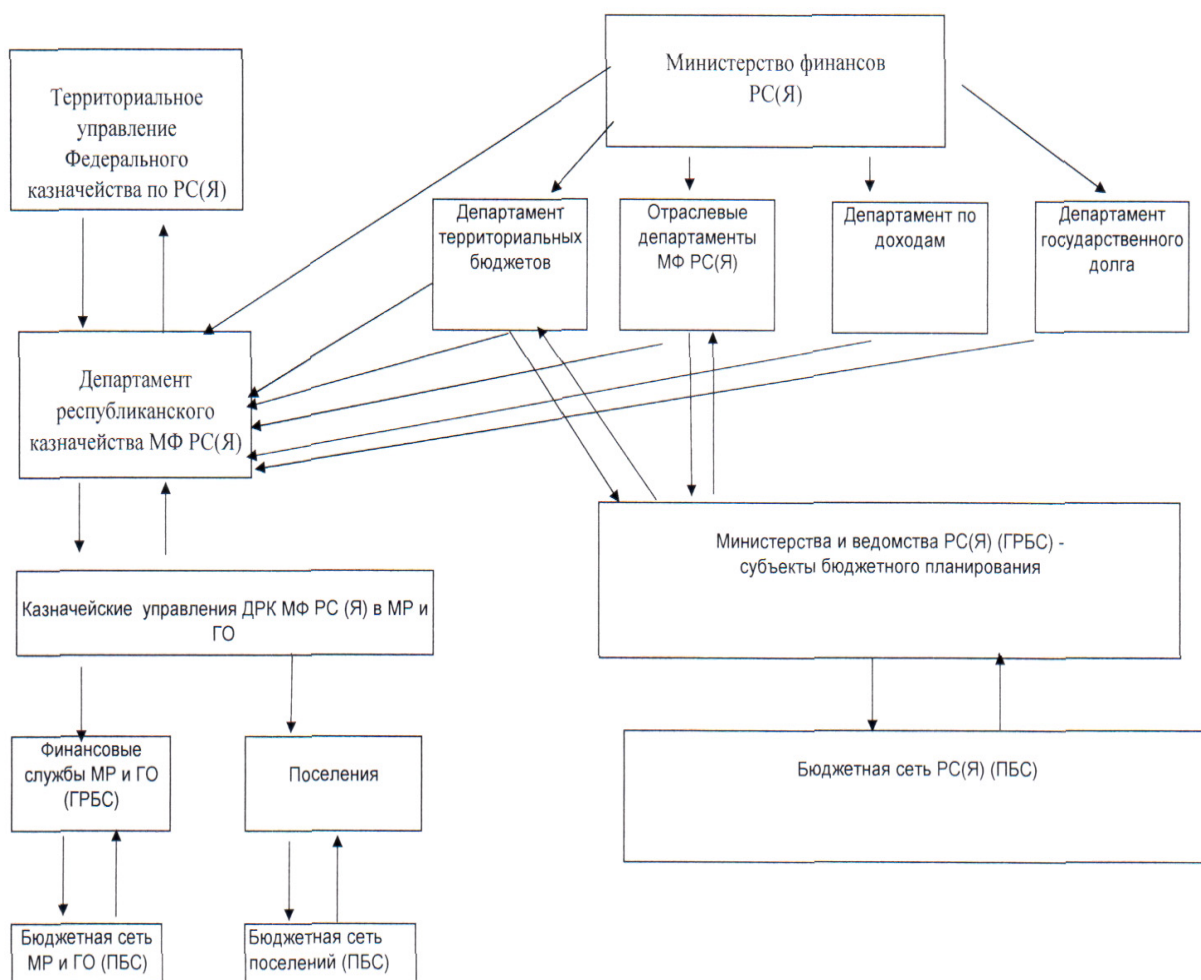
**5. Обосновано, что изменение принципов, методов и процедур бюджетного планирования должно сопровождаться адекватными изменениями в системе казначейского исполнения консолидированного бюджета субъекта РФ.**

На основе анализа выявлены недостатки действующей казначейской системы в РС (Я) и разработаны направления ее совершенствования включающие: систему организации, нормативно-правовую базу, уточнение реестров расходных обязательств СБП, разграничение функций с финансовыми службами муниципалитетов и федеральным казначейством.

Предложены новые концептуальные схемы организации системы бюджетного планирования на уровне субъекта РФ при переходе на нормативно-подушевое финансирование и среднесрочное финансовое планирование, также обоснованы механизмы использования в бюджетном процессе методов программно-целевого бюджетирования, разработан алгоритм внедрения ведомственных целевых программ.

Рис. 4.

Исполнение консолидированного бюджета РС(Я) в новых условиях \*



\* - Разработано диссертантом

***6. Переход на новую систему бюджетного планирования требует разработки и внедрения принципиально новых, формализованных методов формирования и финансового обеспечения выполнения государственных и муниципальных заданий на оказание бюджетных услуг.***

Разработаны этапы формирования заданий, предусматривающие проведение количественной и качественной оценки потребностей контингентов бюджетных услуг на основе долгосрочного демографического прогноза их динамики и социологических исследований. В отличие от принятых подходов, когда при планировании расходных обязательств на следующий год применяются данные по численности контингентов за предыдущий год, использование прогноза позволяет выявить локальные дефициты и избыточные мощности по предоставлению услуг на перспективу. Это позволяет прогнозировать объемы заданий, которые распределяются среди организаций иной формы собственности, а также определять параметры оптимизации бюджетной сети.

В ходе исследования обосновано, что порядок формирования и финансового обеспечения государственных и муниципальных заданий должен предусматривать объективную необходимость становления и развития локальных конкурентных рынков бюджетных услуг. Формирование заданий в соответствии с требованиями современной реформы должно быть одним из основных инструментов бюджетной политики органов государственного управления и местного самоуправления. Для этого, руководствуясь как нормативными требованиями к организации бюджетного процесса, так и современными подходами к бюджетному планированию, необходимо увязать задачу формирования заданий с методиками расчета финансовых нормативов бюджетных услуг, требованиями среднесрочного бюджетного планирования, мощностью действующей бюджетной сети и оценкой реальных потребностей контингентов бюджетных услуг.

Обоснованы следующие этапы формирования заданий на оказание бюджетных услуг:

На первом этапе субъекты бюджетного планирования (далее – СБП) в соответствии с утвержденным прогнозом численности контингентов бюджетных услуг на среднесрочный период и нормативами, определяющими количество потребляемых бюджетных услуг, должны сформировать прогноз заданий на следующий финансовый год и два последующих года. Прогноз рассчитывается по формуле:

$$ПрЗ_i^{200\_г.} = K_i^{200\_г.} * n_i \quad (1), \text{ где:}$$

$ПрЗ_i^{200\_г.}$  - прогнозный объем ГМЗ на оказание  $i$  – й бюджетной услуги.

$K_i^{200\_г.}$  - контингент (численность потребителей)  $i$ -й бюджетной услуги.

$n_i$  - количественный норматив, отражающий объем оказания  $i$ -й бюджетной услуги в зависимости от численности контингента.

На втором этапе планирования СБП с учетом специфики оказания бюджетных услуг, а также достоверных данных по потребностям контингентов (результаты социологических опросов, маркетинговых исследований, анализ ведомственной статистики, прогнозы рынка труда и т.д.) должны детализировать структуру заданий. Уточненный прогноз рассчитывается по формуле:

$$ПрЗ_i^{200\_г.} = \sum_{j=1}^m ПрЗ_{ij}^{200\_г.} \quad (2), \text{ где:}$$

$ПрЗ_{ij}^{200\_г.}$  - прогноз потребности в оказании  $j$ -го вида  $i$ -й бюджетной услуги на 200\_ год.

Этот этап бюджетного планирования необходим для того, чтобы обеспечить эффективность бюджетных расходов за счет более точного учета потребностей контингентов бюджетных услуг.

На третьем этапе планирования СБП должны произвести оценку мощности подведомственных бюджетных учреждений по предоставлению расчетного объема и состава (структуры) бюджетных услуг по формуле:

$$МПУ_n^{200\_г.} = \sum_i \sum_j МПУ_{nij}^{200\_г.} \quad (3), \text{ где:}$$

$МПУ_n^{200\_г.}$  - суммарная мощность  $n$ -го подведомственного учреждения СБП по оказанию в 200\_ г. бюджетных услуг в натуральном выражении;

$МПУ_{nij}^{200\_г.}$  - мощность  $n$ -го подведомственного учреждения СБП по оказанию  $i$ -й бюджетной услуги по  $j$ -м видам в 200\_ г.

На четвертом этапе СБП должны утвердить по годам планового периода объемы (удельный вес) услуг, которые будут оказаны подведомственными уч-

реждениями потребителям на платной основе. Для этого необходимо согласование с подведомственными учреждениями, обоснование объемов платежеспособного спроса потребителей услуг на основе социологических опросов населения, целесообразен анализ финансово-хозяйственной деятельности учреждений, в том числе по внебюджетным средствам за 3-5 лет, предшествующих плановому периоду.

$$ВНУ_n = \sum_i \sum_j k_{nij}^{200_{г.}} * МПУ_{nij}^{200_{г.}} \quad (4), \text{ где:}$$

$ВНУ_n$  - суммарный объем услуг, который будет оказан n-м подведомственным учреждением на платной основе;

$k_{nij}^{200_{г.}}$  - удельный вес по j-м видам i-й услуги, которая будет оказана n-м подведомственным учреждением на платной основе.

На пятом этапе СБП, исходя из утвержденного объема (удельного веса) платных услуг, должны произвести корректировку расчетной мощности подведомственных учреждений по оказанию бюджетных услуг. По каждому подведомственному учреждению СБП в натуральном выражении устанавливается план, включающий в себя объемы и структуру бюджетных услуг:

$$П_n^{200_{г.}} = МПУ_n^{200_{г.}} - ВНУ_n^{200_{г.}} = \sum_i \sum_j МПУ_{nij}^{200_{г.}} * (1 - k_{nij})^{200_{г.}} \quad (5), \text{ где:}$$

$П_n^{200_{г.}}$  - уточненный план n-го подведомственного учреждения на 200\_г.

На шестом этапе производится сопоставление предельных объемов и структуры бюджетных услуг и прогноза заданий подведомственным учреждениям на следующий финансовый год и два последующих года по объему и составу (структуре) бюджетных услуг по формуле:

$$V_{ОИФС_i}^{200_{г.}} = ПрЗ_i^{200_{г.}} - \sum_j П_n^{200_{г.}} \quad (6), \text{ где:}$$

$V_{ОИФС_i}^{200_{г.}}$  объем задания на оказание бюджетных услуг, который будет выполнен организациями иной формы собственности в 200- году.

На основе сопоставления этих показателей СБП должен определить:

- услуги, которые по своему объему и структуре в среднесрочном периоде полностью покрываются мощностью подведомственных бюджетных учреждений;

- услуги, которые по своему объему и структуре в среднесрочном периоде не полностью покрываются мощностью подведомственных бюджетных учреждений или дефицитны;

- услуги, которые по своему объему и структуре в среднесрочном периоде перекрываются мощностью подведомственных бюджетных учреждений, то есть избыточны.

По услугам, которые по своему объему и структуре в среднесрочном периоде не полностью покрываются мощностью подведомственных бюджетных учреждений, или дефицитны, определяется объем заданий на оказание бюджетных услуг, формируется заказ и проводится конкурс среди организаций иной формы собственности. По услугам, которые по своему объему и структуре в среднесрочном периоде перекрываются мощностью подведомственных бюджетных учреждений, или избыточны, принимаются решения и планы по оптимизации сложившейся бюджетной сети.

В ходе исследования обосновано, что финансовое обеспечение выполнения заданий должно предусматривать:

В составе стоимости 1 единицы *i*-й бюджетной услуги выделяются единые для всех организаций: расходы на оплату труда и материальные затраты на оказание услуги, или переменные затраты. А также по отдельным подведомственным учреждениям - материальные затраты на содержание зданий и сооружений и расходы на обеспечение деятельности учреждений; расходы на коммунальные услуги, отнесенные на 1 единицу *i*-й бюджетной услуги, являющиеся постоянными затратами.

Объемы бюджетных ассигнований на осуществление заданий формируются на среднесрочный период, исходя из стоимости и утвержденных объемов бюджетных услуг, а также прогнозных индексов-дефляторов. Прогноз рассчитывается с учетом изменения стоимости по отдельным составляющим затрат на оказание 1 единицы услуги и прогноза динамики контингентов бюджетных услуг на плановый период, по формулам:

$$BA_i^{200-z} = N_i^{200-z} * \left( \sum_j \Pi_n^{200-z} + \sum_i V_{опфс_k} \right) \quad (7)$$



$$N_i^{200\_г.} = N_{i_{\text{ФОТ}}}^{200\_г.} + N_{i_{\text{МЗПЕР}}}^{200\_г.} + N_{i_{\text{МЗПОСТ}}}^{200\_г.} + N_{i_{\text{КУ}}}^{200\_г.}$$

(8), где:

$BA_i^{200\_г.}$  - объем бюджетных ассигнований на выполнение задания по  $i$ -й бюджетной услуге подведомственными учреждениями СБП и организациями иной формы собственности в 200\_ году;

$N_i^{200\_г.}$  стоимость 1 единицы  $i$ -й бюджетной услуги в 200\_ году;

$N_{i_{\text{ФОТ}}}^{200\_г.}$  - затраты на оплату труда в составе 1 единицы  $i$ -й бюджетной услуги в 200\_ году (в рублях);

$N_{i_{\text{МЗПЕР}}}^{200\_г.}$  - материальные затраты на оказание 1 единицы  $i$ -й бюджетной услуги в 200\_ году (в рублях);

$N_{i_{\text{МЗПОСТ}}}^{200\_г.}$  - материальные затраты на содержание зданий и сооружений, расходы на обеспечение деятельности подведомственных учреждений СБП, отнесенные на 1 единицу  $i$ -й бюджетной услуги в 200\_ году (в рублях);

$N_{i_{\text{КУ}}}^{200\_г.}$  - расходы на коммунальные услуги подведомственных учреждений СБП, отнесенные на 1 единицу  $i$ -й бюджетной услуги в 200\_ году (в рублях).

Стоимость 1 единицы услуги для организаций иной формы собственности может быть установлена ниже, чем для подведомственных учреждений СБП с учетом:

- более низких удельных расходов на материальные затраты на содержание зданий и сооружений, обеспечение деятельности данных организаций;
- более низких удельных расходов на коммунальные услуги.

Верхний и нижний пределы (лимиты) стоимости 1 единицы бюджетной услуги, иначе говоря, предельная цена (тариф) для организаций иной формы собственности рассчитываются по следующей формуле:

$$N_{i_{\text{ФОТ}}}^{200\_г.} + N_{i_{\text{МЗПЕР}}}^{200\_г.} \leq N_{\text{ОИФС}_i}^{200\_г.} \leq \frac{\sum_i N_{i_n}^{200\_г.}}{\sum_i \Pi_{i_n}^{200\_г.}} \quad (9), \text{ где:}$$

$N_{\text{ОИФС}_i}^{200\_г.}$  стоимость 1 единицы государственной услуги для организаций иной формы собственности на 200- г.

Нижний предел стоимости рассчитывается как сумма затрат на оплату труда и материальных затрат на оказание 1 единицы *i*-й бюджетной услуги в 200\_ году (в рублях). Верхний предел стоимости рассчитывается как средняя стоимость оказания 1 единицы *i*-й бюджетной услуги всеми подведомственными учреждениями, исходя из утвержденных для них на 200\_ год планов и стоимости бюджетных услуг (в рублях).

**7. Внедрение новых методов бюджетного планирования требует пересмотра системы организации межбюджетных отношений в субъекте РФ. Обоснованы и представлены новые подходы, предусматривающие использование принципиального иного алгоритма планирования объемов расходных полномочий и распределения финансовой помощи в консолидированном бюджете субъекта РФ (рис. 5).**

Они соответствуют требованиям нормативно-подушевого финансирования, что обуславливает упрощение процедуры распределения финансовой помощи, позволяет отказаться от таких категорий, как «индекс бюджетных расходов», «условный потребитель». Представлен новый подход к определению «отрицательных трансфертов». Обосновано внедрение в систему планирования межбюджетных отношений этапа формирования вертикальных и горизонтальных обменов бюджетными услугами между уровнями управления, что в комплексе позволяет достичь большей сбалансированности по расходам и получить следующие результаты:

- развитие межрегионального сотрудничества и системы взаимодействия между органами местного самоуправления и государственного управления;
- рост качества и доступности бюджетных услуг;
- повышение эффективности бюджетных расходов за счет более точного прогнозирования потребности в бюджетных услугах;
- обоснование четких контуров реструктуризации сети бюджетных учреждений в субъекте РФ.

Обосновано, что подходы к разработке механизмов бюджетного выравнивания позволяют не только упростить действующие методики расчета финансовой помощи, но и получить максимально достоверные бюджетные параметры по всем уровням бюджетной системы в субъекте РФ.

**Рис. 5. Алгоритм выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований**



В перспективе внедрение данных подходов в систему межбюджетных отношений позволит пересмотреть принципы формирования бюджетной системы и на основе точных оценок объемов расходных обязательств различных уровней принимать решения о перераспределении доходных и расходных полномочий в структуре консолидированного бюджета РФ.

Результаты исследования в комплексе формируют новые методологические подходы, реализация которых может дать новый импульс к развитию теории организации системы субнациональных финансов в России, а представленные в работе методики могут быть достаточно легко адаптированы для условий других субъектов РФ.

### **3. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ ОПУБЛИКОВАНЫ В СЛЕДУЮЩИХ РАБОТАХ**

#### **Статьи в изданиях, рекомендованных ВАК РФ**

1. *Гаврильева Т.Н.* Региональная политика доходов и частные инвестиции // ЭКО. – 1998. - № 4. – 0,7 п.л.

2. *Гаврильева Т.Н.* Как формируются источники производственных капитальных вложений в РС (Я) // ЭКО. – 1998. - № 12. – 0, 6 п.л.

3. *Гаврильева Т.Н., Бочкарев Н.В.* Баланс финансовых потоков внебюджетных фондов РС (Я) // ЭКО. – 2000. - № 10. – 0,5 п.л. (в соавт., авт. – 0,3 п.л.).

4. *Гаврильева Т.Н., Гуляев П.В.* Методика распределения районных фондов финансовой поддержки поселений Якутии // Регион: экономика и социология, 2006. - № 3. – 0,4 п.л. (в соавт., авт. – 0,3 п.л.).

5. *Гаврильева Т.Н., Павлова Л.А.* Оптимизация бюджетных расходов в здравоохранении Республики Саха (Якутия) на основе программных методов управления ресурсами // Региональная экономика: теория и практика, 2008. – № 12 (апрель) – 0,4 п.л. (в соавт., авт. – 0,3 п.л.).

6. *Гаврильева Т.Н.* Методические подходы к определению стоимости бюджетных услуг здравоохранения // Регион: экономика и социология, 2008. - № 4. – 0,5 п.л.

7. *Гаврильева Т.Н., Докторова О.Г., Тарасова Н.Г.* Нормативно-подушевой метод и проблема внедрения региональных стандартов бюджетных услуг в Республике Саха (Якутия) // Экономический анализ: теория и практика, 2008. – № 24 (декабрь). - 0,9 п.л. (в соавт., авт. – 0,6).

8. *Гаврильева Т.Н., Докторова О.Г., Павлова Л.А.* Региональные особенности бюджетной системы Республики Саха (Якутия) и направления ее совершенствования // Региональная экономика: теория и практика, 2009. - № 14 (май) – 0,7 п.л. (в соавт., авт. – 0,5 п.л.).

9. Гаврильева Т.Н., Гуляев П.В., Тарасова Н.Г. Особенности среднесрочного планирования бюджетных расходов в муниципальных образованиях Республики Саха (Якутия) // Региональная экономика: теория и практика, 2009. - № 14 (май) – 0,5 п.л. (в соавт., авт. – 0,2 п.л.).

10. Гаврильева Т.Н., Бочкарев Н.В. Внедрение системы страхования ответственности учреждений, оказывающих бюджетные услуги // Региональная экономика: теория и практика, 2009. - № 32 (октябрь) – 0,5 п.л. (в соавт., авт. – 0,2 п.л.).

### Монографии

11. Город Якутск: экономика и финансы / под науч. ред. Е.Г. Егорова, АН РС(Я). Инс-т регион. экон. - Якутск: ГУП «Агроинформ». - 1999. – 8 п.л. (в соавт., авт. – 0,4 п.л.).

12. Гаврильева Т.Н. Инвестиционная политика РС(Я). – Новосибирск, Сибирское предприятие «Наука», 2000. – 12 п.л.

13. Экономические основы государственности Республики Саха (Якутия) / Егоров Е.Г., Дарбасов В.Р. и другие. Инс-т регион. экон. – Якутск: ГУП «Полиграфист» ЯНЦ СО РАН. – 2000. – 30,13 п.л. (в соавт., авт. – 1 п.л.).

14. Финансовые проблемы региона / Т.Н. Гаврильева, В.Т. Царев, А.В. Алексеев и др., отв. ред. Егоров Е.Г.– Новосибирск: Наука, 2002.– 7 п.л. (в соавт., авт. – 3,5 п.л.).

15. Десятилетие социально-экономических преобразований: анализ, оценки, задачи / Правительство РС (Я), ИРЭ АН РС (Я), Якутск, 2002. – 7,7 п.л. (в соавт., авт. – 0,5 п.л.).

16. Якутия: Размещение производительных сил / Е.Г. Егоров, В.Р. Дарбасов, П.Е. Алексеев др.- Новосибирск: Наука, 2005. – 12 п.л. (в соавт., авт. – 0,5 п.л.).

17. Город Якутск: Социально-экономическое развитие. – Новосибирск: Наука, 2005. – 10 п.л. (в соавт., авт. – 0,7 п.л.).

18. Экономическая безопасность РС (Я): Отраслевые аспекты / Е.Г. Егоров, М.Е. Тарасов, Е.Н. Федорова и др. – Новосибирск: Наука, 2005. – 13 п.л. (в соавт., авт. – 0,8 п.л.).

19. Север России: экономика, политика, наука / Е.Г. Егоров; отв. ред. А.К. Акимов; Акад. Наук Респ. Саха (Якутия), Ин-т регион. экон. – Якутск: Сахаполиграфиздат, 2006. – 25,5 п.л. (в соавт., авт. – 1,5 п.л.).

20. Федерация: проблемы взаимоотношений центра и регионов в современной системе координат, Якутск, 2007 г., Из-во ЯНЦ СО РАН – 17 п.л. (в соавт., авт. – 1,5 п.л.).

21. Бюджетная политика в Республике Саха (Якутия) / Т.Н. Гаврильева, П.В. Гуляев, О.Г. Докторов и др. – Новосибирск: Наука, 2008. – 16,5 п.л. (в соавт., авт. – 12,5 п.л.).

### Статьи и доклады в прочих изданиях

22. Северо-восточный экономический район РФ: обоснование выделения / АН РС (Я). Ин-т регион. экон. – Якутск. Кудук. - 1998.- 4 п.л. (в соавт., авт. – 0,3 п.л.).

23. Экономическая безопасность Республики Саха (Якутия): сущность, критерии, показатели, их пороговые значения / АН РС(Я). Ин-т регион. экон. - Якутск: ГУП Агроинформ. - 1999. – 4 п.л. (в соавт., авт. – 0,3 п.л.).

24. *Гаврильева Т.Н.* Моделирование расходной части государственного инвестиционного бюджета Республики Саха (Якутия) // Якутск, АН РС(Я), Наука и образование. – 1997. - № 4. - 0, 3 п.л.

25. *Гаврильева Т.Н.* Моделирование государственного инвестиционного бюджета РС(Я) / II Международная конференция по математическому моделированию 28 июня - 2 июля 1997 г. Якутск: Тезисы докладов / под ред. И.Е. Егорова. - Новосибирск: Изд-во Инс-та математики СО РАН, 1997. – 0,3 п.л.

26. *Гаврильева Т.Н.* Новые направления инвестиционной политики РС (Я) в сфере здравоохранения / Тезисы докладов научно-практической конференции «Человек, окружающая среда и туберкулез» 20-21 ноября 1997 г. - Якутск, «Сахаполиграфиздат», 1997 – 0,3 п.л.

27. *Гаврильева Т.Н. Николаева М.Н.* Анализ структурных изменений в жилищном секторе РС(Я) // Якутск, АН РС(Я), Наука и образование. – 1998. - № 3. – 0,3 п.л.. (в соавт., авт. – 0,2 п.л.).

28. *Гаврильева Т.Н.* Выравнивание межтерриториальных различий как основа социально-ориентированной региональной инвестиционной политики РС (Я)// Тезисы докладов участников науч.-практ. конференции «Экономика: семейная, улусная, республиканская» / Якутск, Кудук, 1998 – 0,2 п.л.

29. *Гаврильева Т.Н.* Актуальность внедрения геоинформационных систем в практику государственного управления для решения проблемы диспропорциональности в региональном развитии РС(Я) / Доклады Международной конференции ИНТЕРКАРТО-5 «ГИС для устойчивого развития территорий» Июнь 1999 г., часть 2. Применение картографии и ГИС в науке и управлении систем. - Якутск, Изд-во Якутского ун-та, 1999. – 0,4 п.л.

30. *Гаврильева Т.Н.* Приоритеты финансовой, бюджетной и инвестиционной политики РС (Я) в районах Южной Якутии / Доклады Республиканской научно-практической конференции «Пути эффективного использования экономического и промышленного потенциала Южно-Якутского региона в XXI веке», 7-8 апреля 2000 г., г. Нерюнгри. – 0,6 п.л.

31. *Гаврильева Т.Н., Бочкарев Н.В.* Проблема неплатежей в экономике РС (Я) // Якутск, АН РС (Я), Наука и образование, 2001. - № 2. – 0,2 п.л. (в соавт., авт. – 0,1 п.л.).

32. *Гаврильева Т.Н.* Проблемы преодоления бедности в условиях региональной модели экономики // Доклады Республиканской научно-практической конференции «Повышение трудовой мотивации, занятости и снижение уровня бедности в РС (Я)» 1 декабря 2000 г., Якутск, 2001. – 0,5 п.л.

33. *Гаврильева Т.Н., Богданова Л.В.* Сравнительный анализ современных концепций бюджетного федерализма в РФ // Материалы научно-практической конференции «Молодежь и экономика РС (Я)». Вып. 1. – Якутск: ЯФ «Издательство СО РАН», 2002. – 0,5 п.л. (в соавт., авт. – 0,4 п.л.).

34. *Егоров Е.Г., Гаврильева Т.Н., Федоров Ю.Ю.* Инвестиционная политика РС (Я) и методы ее активизации // Доклады Респ. Науч.-практ. конф. «Инвестиционный потенциал РС (Я)» г. Якутск, 6-9 июня 2002 г. - 0,2 п.л. (в соавт., авт. 0,1 п.л.).

35. *Гаврильева Т.Н.* Проблемы бюджетного выравнивания в условиях современной модели межбюджетных отношений в РФ // Вопросы региональной экономики: Сб. науч. тр. Вып. 2, ИРЭ АН РС (Я), Якутск, 2002. – 0,6 п.л.

36. *Гаврильева Т.Н.* Перспективные направления бюджетно-налоговой политики г. Якутска на среднесрочную перспективу // Материалы научно-практической конференции «Молодежь и экономика РС (Я)» – Вып. 2. - Якутск: ЯФ «Издательство СО РАН», 2003. – 0,6 п.л.

37. *Гаврильева Т.Н., Попова В.Г.* Проблемы экономики образования РС(Я) // Материалы научно-практической конференции «Молодежь и экономика РС (Я)» – Вып. 2. - Якутск, 2003. – 0,2 п.л. (в соавт., авт. – 0,1 п.л.).

38. *Гаврильева Т.Н.* Проблемы, задачи и направления реформирования государственных и муниципальных финансов РС (Я) // Вопросы региональной экономики: Сб. науч. тр. Вып. 3., ЯФ «Из-во СО РАН», Якутск, 2003. - 0,4 п.л.

39. *Гаврильева Т.Н., Попова В.Г.* Направления совершенствования системы финансирования образования в РС (Я) // Материалы научно-практической конференции «Молодежь и экономика РС (Я)» – Вып. 3. - Якутск: ИРЭ АН РС (Я), 2004. – 0,3 п.л. (в соавт., авт. – 0,2 п.л.).

40. *Гаврильева Т.Н.* Направления совершенствования коэффициента удорожания, применяемого в методике расчета индекса бюджетных расходов // Материалы науч.-практ. конф. «Местное самоуправление в РС (Я): правовые, социально-экономические и финансовые проблемы», Якутск: ЯФ ГУ «Издательство СО РАН», 2004. – 0,3 п.л.

41. *Гаврильева Т.Н., Соломонов М.П.* Инновации в сфере управления региональными финансами // Сборник трудов региональной научно-практической конференции «Новые технологии и проблемы инновационной политики в РС(Я), 12-13 февраля 2004 г., под ред. Н.В. Бекетова, Н.Е. Егорова. Якутск: Изд-во ЯГУ, 2004. 280 с. – 0,3 п.л. (в соавт., авт. – 0,2 п.л.).

42. *Гаврильева Т.Н.* Проблемы развития и реформирования бюджетного федерализма в России // Материалы Междунар. науч. конф. «Россия и Германия: историко-культурные контакты», г. Якутск, 23-24 авг. 2005 г., АН РС(Я), Ин-т гуманитар. исслед., Ч. 2.: Круглый стол «Федерализм начала XXI века: российское и международное измерение» [Отв. ред. к.ист.н. В.Б. Игнатьева], – 2008. – 176 с. – 0,4 п.л.

43. *Гаврильева Т.Н.* Внутренние и внешние тенденции развития бюджетной системы Республики Саха (Якутия) // Вопросы региональной экономики: Сб. науч. тр. Вып. 5., «Издательство ЯНЦ СО РАН», Якутск, 2005 – 0,5 п.л.

44. *Гаврильева Т.Н., Докторова О.Г., Павлова Л.А.* Индикаторы оценки результативности ведомственных целевых программ в Республике Саха (Якутия) // Вопросы региональной экономики: Сб. науч. тр. Вып. 6., «Изд-во ЯНЦ СО РАН», 2006 – 0,7 п.л. (в соавт., авт. – 0,5 п.л.).

45. *Гаврильева Т.Н.* Использование нормативного метода в системе бюджетного планирования Республики Саха (Якутия) // Материалы научно-практической конференции «Молодежь и экономика РС (Я)» – Вып. 5. – Якутск: ИРЭ АН РС (Я), Издательство ЯНЦ СО РАН, 2006. – 152 с. - 0,6 п.л.

46. *Гаврильева Т.Н.* Формирование системы оценки качества бюджетных услуг в РС (Я) // Законодательная (представительная) власть: история и современность: материалы науч.-практ. конф., посвящ. 100-летию Гос. Думы России, 20 апреля 2006 г., Якутск, 2006. – 386 с. – 0,5 п.л.

47. *Гаврильева Т.Н., Бочкарев Н.В.* Некоторые вопросы перехода органов государственного управления на систему бюджетирования, ориентированного на результат // Вопросы региональной экономики: (Сб. науч. тр.). Вып. 7. – Якутск: Изд-во ЯНЦ СО РАН, 2007. – 0,2 п.л. (в соавт., авт. – 0,1 п.л.).

48. *Гаврильева Т.Н., Докторова О.Г.* Внедрение методики нормативно-подушевого финансирования в сфере начального и среднего профессионального образования Республики Саха (Якутия) // Якутск, ЯНЦ СО РАН, Наука и образование, 2007. - № 3.- 0,5 п.л. (в соавт., авт. – 0,4 п.л.).

49. *Гаврильева Т.Н.* Направления совершенствования казначейской системы исполнения бюджета РС (Я) в условиях современной бюджетной реформы // Региональные аспекты современного бюджетного процесса: сб. ст. межрегион. Науч.-практ. конф., посвященной 15-летию казначейства России, 14 дек. 2007 г. / [отв. ред. А.Е. Николаев]. – Якутск, 2007 – 288 с. – 0,7 п.л.

50. *Гаврильева Т.Н., Гуляев П.В.* Инновации в сфере формирования системы внутреннего мониторинга субнациональных бюджетов // Под ред. Д.э.н., проф. А.В. Бабкина: Труды VII Международной научно-практической конференции «Инновационная экономика и промышленная политика региона. ЭКОПРОМ-2009.». Т.1.- СПбю: Изд-во Политехн. Ун-та, 2009. – 752 с., т. 1., с. 37-51.



## **4. СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ**

### **ВВЕДЕНИЕ**

### **Глава 1. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ СОВРЕМЕННОЙ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

- 1.1. Теоретические основы организации бюджетной системы
  - 1.1.1. Обзор классических исследований в сфере общественных финансов
  - 1.1.2. Теория общественных (бюджетных) расходов
  - 1.1.3. Теория бюджетного федерализма в работах российских авторов
- 1.2. Этапы становления современной модели бюджетной системы РФ
- 1.3. Проблема бюджетной асимметрии и бюджетные параметры субъектов РФ
- 1.4. Основные направления современной бюджетной реформы
- 1.5. Проблемы внедрения новых механизмов в систему бюджетного планирования на субнациональном уровне

### **Глава 2. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ И НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ)**

- 2.1. Структура и динамика основных показателей
- 2.2. Формирование казначейской системы исполнения бюджета
- 2.3. Обоснование Концепции реформирования бюджетной системы Республики Саха (Якутия)
  - 2.3.1. Цели и задачи, приоритеты и направления реформирования
  - 2.3.2. Политика управления бюджетными расходами
    - 2.3.2.1. Нормативно-правовая и методическая база
    - 2.3.2.2. Организационная основа
    - 2.3.2.3. Направления политики управления бюджетными расходами

### **Глава 3. ПРОБЛЕМЫ ПЕРЕХОДА БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ СУБЪЕКТА РФ НА БЮДЖЕТИРОВАНИЕ, ОРИЕНТИРОВАННОЕ НА РЕЗУЛЬТАТ**

- 3.1. Новые методологические подходы в практике бюджетного планирования (на примере управления федеральной службы в субъекте РФ)
  - 3.1.1. Методы бюджетирования
  - 3.1.2. Использование информационных систем как инструментов мониторинга эффективности бюджетирования
  - 3.1.3. Проблема совершенствования системы компетенций, внедрение «протоколов ответственности» в систему бюджетных полномочий
- 3.2. Применение методов программно-целевого бюджетирования на уровне субъекта РФ
  - 3.2.1. Внедрение программно-целевых методов в систему бюджетного планирования
  - 3.2.2. Инструменты программно-целевого бюджетирования в РС (Я)

3.3. Организация системы мониторинга эффективности бюджетной политики в субъекте РФ

3.3.1. Обоснование необходимости формирования системы внутренней диагностики в субъекте РФ

3.3.2. Система принятия решений на основе результатов мониторинга

## **Глава 4. ВНЕДРЕНИЕ НОРМАТИВНО-ПОДУШЕВОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ В БЮДЖЕТНУЮ СИСТЕМУ РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ)**

4.1. Нормативно-подушевой метод и проблема внедрения региональных стандартов бюджетных услуг

4.1.1. Использование нормативного метода в системе бюджетного планирования Республики Саха (Якутия)

4.1.2. Подходы к разработке финансовых нормативов и региональных стандартов бюджетных услуг

4.1.3. Формирование Перечня бюджетных услуг, по которым производится учет потребности в их предоставлении

4.2. Возможности использования новых финансовых нормативов в сфере здравоохранения РС (Я)

4.2.1. Методы расчета нормативов финансирования услуги на уровне первичной медико-санитарной помощи

4.2.2. Методы расчета нормативов финансирования услуги на уровне республиканских лечебно-профилактических учреждений

4.2.3. Рекомендации по внедрению нормативно-подушевого финансирования в сферу здравоохранения субъекта РФ

4.3. Проблемы перехода на отраслевую систему оплаты труда в методиках расчета финансовых нормативов бюджетных услуг

## **Глава 5. НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ПЛАНИРОВАНИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА СУБЪЕКТА РФ**

5.1. Направления совершенствования системы планирования и казначейского исполнения консолидированного бюджета РС (Я)

5.2. Методические подходы к формированию и финансовому обеспечению государственных и муниципальных заданий на оказание бюджетных услуг

5.2.1. Проблемы формирования рынка бюджетных услуг

5.2.2. Основные этапы формирования заданий на оказание бюджетных услуг

5.2.3. Финансовое обеспечение выполнения заданий

5.2.4. Механизмы контроля над выполнением заданий

5.3. Уточнение расходных полномочий уровней бюджетной системы в субъекте РФ

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**ЛИТЕРАТУРА**

**ПРИЛОЖЕНИЯ**