Ложечко Александр Сергеевич. Управление доходами бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях экономической неопределённости: диссертация ... кандидата Экономических наук: 08.00.10 / Ложечко Александр Сергеевич;[Место защиты: ФГОБУ ВО Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации], 2018

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Выполнение органами государственной власти субъектов Российской Федерации возложенных на них задач и функций, финансовое регулирование социально-экономического развития регионов возможно только при наличии в их распоряжении достаточного объема финансовых ресурсов, основу формирования которых составляет перераспределение первичных доходов: прибыли, заработной платы, доходов от собственности и т.д.

Соответственно, на объем государственных финансовых ресурсов в регионах воздействуют различные факторы. Одним из ведущих факторов, ограничивающих рост производства (и, как следствие, рост ВВП и доходов бюджетов субъектов Российской Федерации), в течение последних трех лет выступает высокий уровень неопределенности экономической ситуации.

В условиях роста влияния экономической неопределенности происходит снижение устойчивости доходной базы бюджетов субъектов федерации. Недостаточный учет такого влияния при прогнозировании и планировании бюджетных доходов, отсутствие инструментов и методов, позволяющих комплексно его проанализировать, приводят к поступлению доходов в соответствующие бюджеты в меньшем объеме, чем было запланировано.

В силу отсутствия оперативного мониторинга влияния экономической неопределенности и низкого качества управления бюджетными рисками, управление доходами региональных бюджетов зачастую не успевает отреагировать на происходящие изменения степени такого влияния, остается статичным, что также приводит к сокращению доходной части бюджетов субъектов федерации.

В этой связи актуальной задачей является совершенствование управления  
доходами бюджетов субъектов федерации с учетом современного уровня  
экономической неопределенности, разработка и внедрение специальных

инструментов и методов управления, основанных на соответствующей теории и методологии.

При этом управление бюджетными доходами в условиях экономической  
неопределенности не должно ограничиваться простым достижением их максимальной  
величины. Реализация фискальных интересов органов государственной власти должна  
осуществляться с учетом необходимости достижения целей социально-

экономического развития региона и обеспечения социальной справедливости, что

4 требует уточнения принципов управления доходами бюджетов субъектов федерации

в условиях экономической неопределенности.

Определение направлений влияния экономической неопределенности на доходы региональных бюджетов позволит в конечном итоге сформировать предложения по устранению такого влияния, а специальные инструменты и методы послужат своего рода «барьером», обеспечивающим эффективное управление доходами соответствующих бюджетов.

**Степень** **разработанности** **темы** **диссертации.** Вопросам влияния

экономической неопределенности на экономику и на деятельность отдельных  
экономических субъектов, оценке такого влияния посвящены в том числе работы  
зарубежных авторов К.А. Ааствейта, Дж.М. Кейнса, Т.Е. Клиффа Лесли, Ф. Найта,  
Дж.Д. Натвика, С. Сола, К.Дж. Эрроу и российских исследователей

В.И. Авдийского и В.М. Безденежных, С.А. Айвазяна, Н.Н. Думной, Е.А. Кузьмина, Н.А. Макашевой, Н.Я. Петракова, В.И. Ротарь.

Теоретические и практические аспекты доходного потенциала бюджетов  
субъектов Российской Федерации, синонимичных ему понятий, а также управления  
ими, но без учета влияния экономической неопределенности исследовались в работах  
и статьях Т.Ю. Васильевой и А.А. Васильева, Е.А. Домбровского,

Ф.С. Исхаковой и Ю.С. Горобец, О.С. Кирилловой, В.С. Тимофеевой, А.В. Фадденкова и А.В. Лосевой, Ю.Г. Тюриной, П.П. Холодова.

Отдельным проблемам управления доходами бюджетов субъектов Российской Федерации (в том числе в условиях экономической неопределенности) посвящены работы и статьи Р.А. Аландарова, М.Л. Васюниной, Л.И. Гончаренко, О.С. Горловой, Н.И. Малис, И.В. Ишиной, В.В. Колесникова, Ю.Ю. Косенковой, Е.В. Никулиной, О.А. Поляковой, С.Ю. Попкова, Е.А. Степановой, Н.М. Турбиной, однако систематических исследований этих проблем в последние годы не проводилось.

Теоретические и практические аспекты бюджетных рисков были исследованы в работах В.В. Гамукина и Д.В. Гороховой, вопросы методологии регулирования региональной финансовой системы – в работах Г.Н. Куцури, вопросы формирования эффективной и ответственной бюджетной политики – С.П. Солянниковой, вопросы каналов распространения кризисных явлений – Е.А. Федоровой, вопросы потенциала роста налоговых доходов региональных бюджетов – М.Р. Пинской. При этом

5 указанные вопросы рассматривались авторами без увязки с проблемами управления

бюджетными доходами в условиях экономической неопределенности.

Несмотря на то что отдельные аспекты управления доходами бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях экономической неопределенности были исследованы в вышеуказанных работах, до сих пор недостаточно исследованными остаются как вопросы теоретического характера (разрозненность подходов к трактовке направлений влияния экономической неопределенности на доходы региональных бюджетов, группировке ее факторов и составлению классификации бюджетных рисков формирования доходов бюджетов субъектов Российской Федерации), так и практического характера (противоречивые взгляды на возможность оценки влияния экономической неопределенности на доходы бюджетов субъектов Российской Федерации, а также его снижения и устранения).

Указанные нерешенные вопросы определили цель, задачи и структуру исследования.

**Целью исследования** является решение научно-практической задачи совершенствования теоретических и практических подходов к управлению доходами бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях экономической неопределенности.

**Для достижения указанной цели были поставлены и решены следующие задачи теоретического и практического характера:**

выявить теоретические особенности управления доходами региональных бюджетов, обусловленные наличием экономической неопределенности, в части объекта управления и функциональных элементов управления доходами региональных бюджетов;

сформулировать и охарактеризовать принципы ответственного управления доходами региональных бюджетов в условиях экономической неопределенности;

исследовать инструменты и методы управления доходами региональных бюджетов, выявить существующие проблемы, вызванные несоответствием практики управления определенным теоретическим особенностям управления доходами региональных бюджетов в условиях экономической неопределенности, оценить результаты управления доходами бюджетов субъектов Российской Федерации (на примере субъектов Российской Федерации, входящих в Центральный федеральный округ) в 2012-2016 годах;

6 **-** уточнить инструменты и методы финансового прогнозирования и

планирования в условиях экономической неопределенности с учетом исследованной

в данной диссертации теории и методологии;

разработать инструмент управления бюджетными рисками формирования

доходов бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях экономической

неопределенности;

выработать алгоритм финансового мониторинга влияния экономической

неопределенности на доходы региональных бюджетов в рамках оперативного

управления доходами бюджетов субъектов Российской Федерации и

государственного финансового контроля.

**Объектом исследования** является управление доходами бюджетов субъектов Российской Федерации.

**Предметом исследования** выступает совокупность инструментов и методов управления доходами региональных бюджетов в условиях экономической неопределенности.

**Информационно-статистическую базу диссертации** составили нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, определяющие функциональные элементы управления доходами региональных бюджетов, отдельные инструменты и методы такого вида управления, статистические данные Федеральной службы государственной статистики, Федеральной налоговой службы, Федерального казначейства и Первого независимого рейтингового агентства.

**Научная новизна** исследования заключается в определении и обосновании теоретических особенностей управления доходами бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях экономической неопределенности, уточнении принципов ответственного управления доходами бюджетов субъектов Российской Федерации в этих условиях, которые способствуют формированию адекватных мер противодействия влиянию экономической неопределенности. Новыми являются следующие научные результаты:

1. Определены и теоретически обоснованы концептуальные подходы к управлению бюджетными доходами, сгруппированными в зависимости от характера влияния на них экономической неопределенности, позволяющие повысить качество управления доходами региональных бюджетов. Изменение величины бюджетных доходов, не подверженных прямому влиянию экономической неопределенности, рассматривается в качестве регулирующей меры, направленной на замещение

7 выпадающих доходов иных типов. Управление доходами, умеренно подверженными

влиянию экономической неопределенности, должно базироваться на принципе

адресности, предполагающем защиту от влияния экономической неопределенности

конкретных источников доходов. Управление доходами региональных бюджетов,

величина которых в существенной мере зависит от уровня экономической

неопределенности и объем которых нелинейно изменяется вследствие крайней

неоднородности источников их формирования, должно основываться на принципе

сегментирования источников бюджетных доходов (С. 15-25).

2. Уточнены методологические подходы к прогнозированию и планированию  
доходов региональных бюджетов в условиях экономической неопределенности, что  
позволяет наиболее полно учитывать отдельные особенности ее влияния при  
разработке превентивных мер управления этими доходами. В частности, составлена  
группировка отдельных векторов влияния экономической неопределённости –  
факторов экономической неопределенности, что позволяет определить значимые для  
прогнозирования и планирования направления влияния экономической  
неопределенности на бюджетные доходы (С. 25-28).

В качестве целевого ориентира для прогнозирования и планирования  
обосновано использование показателя доходного потенциала бюджета,

рассчитываемого по авторской методике как часть финансовых ресурсов, формируемых в регионе, которая потенциально может быть привлечена в соответствующий бюджет исходя из социально-экономического развития региона за ряд предыдущих лет, существующих условий хозяйствования, без учета текущего влияния на субъекты хозяйствования экономической неопределенности. Указанное влияние должно учитываться при оперативном управлении бюджетными доходами (С. 28-29).

Реализация этих методологических подходов способствует повышению точности прогнозирования и планирования доходов бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях экономической неопределенности.

3. Предложены методические подходы к оперативному управлению и  
финансовому контролю, дополняющие существующую систему управления доходами  
региональных бюджетов элементами, которые создают предпосылки для  
комплексного учета влияния экономической неопределенности на бюджетные  
доходы. В частности, сформулированы критерии отбора показателей для проведения  
оценки влияния факторов экономической неопределенности на бюджетные доходы:

8 открытость данных, системность, полнота данных и достаточность, непрерывность

ряда данных, диверсификация источников информации. Данные критерии являются

ключевым звеном создания инструмента финансового мониторинга, который

находится на стыке оперативного управления доходами бюджетов и финансового

контроля. Указанный инструмент финансового мониторинга способствует

повышению качества управления и администрирования бюджетных

доходов (С. 33-34).

4. Разработана двухуровневая классификация бюджетных рисков  
формирования доходов региональных бюджетов. Первый уровень данной  
классификации позволяет определить место бюджетных рисков, возникающих под  
влиянием экономической неопределенности, среди всей совокупности такого вида  
рисков. Второй уровень данной классификации позволяет учитывать особенности  
каждого отдельного риска из указанной категории в рамках управления бюджетными  
доходами и систематизировать инструменты и методы такого вида управления  
(С. 34-37).

5. Уточнены принципы ответственного управления доходами региональных  
бюджетов в условиях экономической неопределенности: принцип достаточности  
доходов для финансирования бюджетных обязательств и обеспечения устойчивости в  
долгосрочном периоде; принцип обеспечения условий для реализации социальной  
справедливости; принцип развития методов превентивного характера в управлении  
бюджетными доходами; принцип эффективности разграничения, распределения и  
перераспределения бюджетных доходов; принцип обеспечения прозрачности  
информационной базы управления бюджетными доходами. Построение системы  
управления бюджетными доходами с учетом предложенных принципов способствует  
не только учету фискальных интересов субъектов управления, но и защите  
деятельности физических и юридических лиц от влияния экономической  
неопределенности, а также поддержанию социальной стабильности (С. 44-47).

**Теоретическая и практическая значимость диссертации.** Теоретическая значимость исследования заключается в обосновании теоретических особенностей управления доходами бюджетов субъектов Российской Федерации, обусловленных влиянием экономической неопределенности, а также в разработанных принципах ответственного управления доходами региональных бюджетов.

На основании проведенного анализа инструментов и методов управления доходами бюджетов субъектов Российской Федерации была определена практическая

9 значимость исследования, которая заключается в разработанных инструментах и

рекомендациях, наиболее значимыми из которых являются:

методика проведения MFC-анализа, способствующего развитию

прогнозирования и планирования в рамках управления доходами бюджетов субъектов

Российской Федерации в условиях экономической неопределенности

(С. 107-108);

методики составления Плана мероприятий («Дорожной карты») по

мобилизации доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации в условиях

экономической неопределенности и Карты бюджетных рисков формирования

бюджетных доходов (С. 109-112, 113-115);

**-** модель мониторинга влияния экономической неопределенности на доходы региональных бюджетов, основанная на разработанных авторских методиках оценки доходного потенциала регионального бюджета и оценки совокупного влияния факторов экономической неопределенности на доходы региональных бюджетов и способствующая развитию оперативного управления доходами региональных бюджетов и государственного финансового контроля (С. 116-119).

Указанные методики и предложения могут использоваться в управлении доходами региональных бюджетов финансовыми органами субъектов Российской Федерации, иными органами государственной власти. Их применение будет способствовать росту доходов бюджетов субъектов Российской Федерации.

**Методология и методы исследования.** При написании диссертации применялись методы сравнительного и статистического исследования, методы синтеза теоретического и практического материала, эмпирического исследования (сравнение, сбор и изучение данных), математические методы, принципы формальной логики, методы группировок, классификации, системный подход. Анализ фактического материала представлен в виде рисунков (графиков и диаграмм) и таблиц.

Теоретической базой исследования являются работы в области управления доходами региональных бюджетов и организации бюджетного процесса зарубежных и отечественных ученых и специалистов.

В работе использовались нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, регламентирующие организацию бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и управление доходами региональных

10 бюджетов, материалы научных конференций, статьи в периодических изданиях и

материалы, размещенные в сети Интернет.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. Концептуальные подходы к управлению доходами региональных бюджетов, обусловленные характером влияния экономической неопределенности на различные типы бюджетных доходов, представляющие собой первый пункт научной новизны (С. 15-25).
2. Теоретические и методологические особенности функциональных элементов управления доходами региональных бюджетов в условиях экономической неопределенности, представляющие собой второй, третий и четвертый пункты научной новизны (С.25-37).
3. Принципы ответственного управления доходами региональных бюджетов в условиях экономической неопределенности, представляющие собой пятый пункт научной новизны (С. 44-47).
4. Инструменты, методы и методики управления доходами бюджетов субъектов Российской Федерации, устраняющие выявленные в результате анализа недостатки существующей практики управления и снижающие влияние экономической неопределенности, представляющие собой практическую значимость диссертации (С. 107-119).

**Область исследования**. Диссертационная работа выполнена в соответствии с пунктом 2.8 «Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов» Паспорта научной специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит (экономические науки).

**Степень достоверности, апробация и внедрение полученных результатов.**

Достоверность результатов и выводов диссертации подтверждается тем, что исследование основывается на теоретических и методологических подходах экономической теории и теории государственных финансов. Научные результаты базируются как на комплексе исследований российских и зарубежных ученых и специалистов, так и на авторских разработках и подтверждаются практическими расчетами. Эмпирические данные для анализа получены из официальных источников: нормативных правовых актов, документов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, официальных сайтов Министерства финансов Российской

11 Федерации, Федеральной налоговой службы, Федеральной службы государственной

статистики Российской Федерации.

Основные положения и результаты исследования обсуждались и были одобрены: на VIII Международной научно-практической конференции «Европейские научные исследования: инновации в науке, образовании и технологиях» (Москва, издательство «Проблемы науки», 23-24 сентября 2015 г.), на Международной научно-практической конференции «Современные проблемы и тенденции развития экономики и управления» (г. Екатеринбург, НИЦ АЭТЕРНА, 10 мая 2016 г.), на Третьем Российском экономическом конгрессе (Москва, МГУ им. М.В. Ломоносова, 19-23 декабря 2016 г.), на VIII Международном научном студенческом конгрессе, экспертном семинаре «Бюджетная стратегия устойчивого развития: экономико-математические модели и инструменты реализации» (Москва, Финансовый университет, 12 апреля 2017 г.), на Международной научно-практической конференции «Бюджетные риски, бюджетные кризисы и программы финансового оздоровления» (Москва, Финансовый университет, 17 мая 2017 г.).

Диссертация выполнена в рамках научно-исследовательских работ,

проводимых в Финансовом университете в рамках Общеуниверситетской комплексной темы «Финансовое обеспечение развития экономики и социальной сферы» на период 2014-2018 гг. по межкафедральной подтеме: «Координация денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики в условиях неустойчивого экономического развития».

По материалам исследования в практическую деятельность Министерства финансов Калужской области внедрены разработанные в диссертации методика количественной оценки доходного потенциала бюджета субъекта Российской Федерации и модель мониторинга влияния экономической неопределённости на доходы бюджетов субъектов Российской Федерации, позволяющая оперативно оценивать возможное сокращение доходов бюджета Калужской области под влиянием экономической неопределенности.

Выводы и основные положения диссертации используются в практической деятельности Министерства финансов Калужской области и способствуют росту доходов регионального бюджета.

Материалы диссертации используются Департаментом общественных

финансов ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской

12 Федерации» в преподавании учебных дисциплин «Государственные и муниципальные

финансы», «Государственные и муниципальные доходы».

Внедрение результатов исследования подтверждено соответствующими

справками.

**Публикации.** По теме диссертации опубликовано 9 работ общим объемом 8,5 п.л. (весь объем авторский), в том числе 6 работ авторским объемом 6,2 п.л. опубликованы в рецензируемых научных изданиях, определенных ВАК при Минобрнауки России.

**Структура и объем работы** обусловлены целью, задачами и логикой проведенного исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы из 175 источников и 10 приложений. Текст диссертации изложен на 205 страницах, содержит 7 таблиц, 6 рисунков.