Король Светлана Владимировна. Механизм повышения эффективности финансового обеспечения расходов субфедеральных бюджетов в Российской Федерации : на примере Московской области : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Король Светлана Владимировна; [Место защиты: Акад. труда и соц. отношений].- Москва, 2008.- 220 с.: ил. РГБ ОД, 61 08-8/254

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** В 90-е гг. динамичное изменение внутренних и внешних социально-экономических условий в Российской Федерации не сопровождалось адекватным развитием основ бюджетной системы. А между тем реализация экономической стратегии в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях напрямую связаны с управлением бюджетными расходами как частью системы управления общественными финансами. Усложнение системы мер государственного воздействия на экономику, возрастание роли косвенных методов регулирования экономических процессов в стране в условиях усиления организационно-экономической и финансовой дифференциации регионов делают чрезвычайно важным исследование теоретических основ эффективного управления бюджетными расходами. Это связано, в первую очередь, с адекватным распределением расходных полномочий и закреплением соответствующих расходных обязательств за бюджетами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Отсутствие глубоко разработанной теории управления бюджетными реформами существенно тормозит процессы финансовой стабилизации доходной базы функционирования субфедеральных органов власти в Российской Федерации, усугубляет фискальные проблемы государства и дестабилизирует развитие национальной хозяйственной системы в краткосрочной и долгосрочной перспективах.

Практическая значимость проблематики диссертационного исследования обусловлена многочисленными попытками исполнительной власти в России разработать и реализовать эффективную концепцию управления региональными и муниципальными финансами. Однако до настоящего времени попытки государства оптимизировать принцип законодательного разграничения бюджетной ответственности и закрепления за субфедеральными бюджетами адекватных источников финансирования их расходных обязательств, а также разработать и внедрить соответствующие механизмы укрепления финансовой базы субфедеральных бюджетов РФ ощутимых результатов не дали. До сих пор обсуждаются вопросы, связанные с эффективностью распределения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы; с конфликтностью экономических и финансовых интересов федеральных, региональных и местных органов власти; с противоречивостью бюджетного законодательства в части возникновение и финансирования расходных обязательств.

Отсутствие эффективных способов решения этих задач делает проблематичным экономическое возрождение российских регионов, а, следовательно, и перспективы стабилизации социально-экономического развития страны.

Эти и другие обстоятельства обусловили как научную новизну, так и практическую значимость диссертационного исследования, посвященного проблемам моделирования межбюджетных отношений в регионе в системе бюджетного федерализма в современной России.

Степень научной разработанности темы. Теоретической и методологической основой диссертационной работы послужили работы таких отечественных ученых и специалистов-практиков, как А.В. Алтынцев, Е.С. Гринфельд, А.М. Лавров, В.В. Климанов, Е.В. Коломин, И.М. Осадчая, Г.Б. Поляк, В.М. Родионова, Б.И. Филимонов, Я.Б. Хесин, А.Н. Швецов, Н.А. Ширкевич, Л.И. Якобсон и др. Однако большое число работ в области методологии управления общественными финансами, межбюджетных отношений и бюджетного федерализма не свидетельствует о всесторонней изученности проблем оптимизации функционирования и развития системы управления общественными финансами на региональном и муниципальном уровнях.

В диссертации использовались труды по общим вопросам федеративных отношений и региональной политики таких авторов, как Е.М. Бухвальд, С.Д. Валентей, И.А. Умнова, В.Н. Лексин, П.Б. Пыренков, Л.В. Смирнягин, Е.А. Устименко, Е.С. Чернышова, А.Н. Швецов и др.

Следует упомянуть работы А. Г. Игудина, Г.А. Курляндской, С.П. Солянниковой и др., которые были исключительно полезны при рассмотрении принципов трансформации отечественной бюджетной системы, существовавшей в условиях централизованного планового хозяйства, в новую, формируемую на началах федерализма.

В диссертации использовались публикации по проблемам развития бюджетного федерализма таких западных ученых, как А. Шик, Х. Циммерман, М. Хогье, А. Пресналл, Г. Китчен, Э. Слэк.

**Информационной базой исследования** послужили законодательные и нормативные акты Российской Федерации и Московской области, материалы Министерства финансов РФ, Росстата РФ, Управления федерального казначейства по Московской области, Управления финансов администрации Московской области и финансовых структур органов местного самоуправления Московской области, а также соответствующие публикации в научной и периодической печати.

В работе анализировались конкретные показатели, наиболее адекватно отражающие специфику рассматриваемых вопросов. Возникающие гипотезы проверялись на конкретных примерах с целью установления типичности, универсальности конкретных выводов, возможности их применения на практике, а также соответствия теоретическим положениям.

Для решения поставленных задач в работе использовались такие математико-статистические методы, как методы теории управления, усреднения величин, табличный и модульный методы, моделирования экономических процессов, факторный анализ, а также основные положения общей теории систем. Историко-логический подход применялся при рассмотрении сложившихся теоретических моделей бюджетного федерализма в различных социально-экономических системах; метод аналитических группировок дал возможность выявить взаимосвязь между исследуемыми экономическими процессами и явлениями; сравнительный анализ позволил оценить финансовые возможности развития регионов.

**Цель и задачи исследования. Целью** диссертационной работы является исследование закономерностей оптимального разграничения расходных полномочий органов власти регионального и местного уровней бюджетной системы и формирования эффективного механизма финансового обеспечения их бюджетных обязательств в современной России, а также особенностей их реализации на примере типичного российского региона.

В соответствии с целью исследования в диссертации поставлены следующие основные **задачи:**

- обобщить теоретические концепции экономических функций государства как основы выделения принципов оптимального разграничения расходных полномочий между федеральными и субфедеральными органами власти в многоуровневых бюджетных системах;

- провести количественный и качественный анализ сложившейся в России системы распределения бюджетных полномочий между различными уровнями власти в регионе, выделить особенности организации системы управления территориальными финансами, связанные с финансовой асимметрией субфедеральных бюджетов и обосновать методические основы формирования механизма их сбалансированности;

- выделить особенности системы финансового обеспечения исполнения расходных обязательств органов власти на региональном уровне, типичные проблемы формирования доходной базы бюджетов субъектов РФ, а также основные расходы в рамках их функциональной классификации с целью структурирования критериев оптимизации разграничения расходных полномочий между федеральным центром и регионами;

- разработать принципы формирования и реализации эффективного механизма реформирования системы управления затратами на региональном и местном уровнях на примере социальных расходов субфедеральных бюджетов;

обосновать механизм повышения финансовой самостоятельности субфедеральных органов власти в РФ путем реализации модели управления общественными финансами с ориентацией на результат на примере социальных расходов;

выявить основные направления совершенствования системы управления бюджетными расходами и доходами на внутрирегиональном уровне, связанные с оптимизацией принципов разграничения расходных полномочий, эффективного нормативно-правового регулирования налоговых и неналоговых доходов, а также поддержания сбалансированности бюджетных параметров в регионе.

**Предметом исследования** являются финансовые отношения, возникающие в процессе финансового обеспечения расходных полномочий региональных и муниципальных органов власти, которые предопределяют особенности движения финансовых потоков между уровнями бюджетной системы в регионе.

В качестве **объекта исследования** выступает типичный субъект РФ с закрепленными за ним доходными полномочиями и расходными обязательствами, несбалансированность которых проявляется, в первую очередь, в системе финансового обеспечения бюджетных расходов в социальной сфере.

**Научная новизна исследования** заключается в разработке теоретических подходов, методических и практических рекомендаций по формированию принципов реализации эффективного механизма полноценного финансового обеспечения расходных обязательств региональных и местных органов власти в РФ с целью сокращения финансовой асимметрии на субфедеральном уровне бюджетной системы.

Автором получены следующие конкретные результаты, обладающие **научной новизной:**

- обобщены теоретические подходы к определению сущности общественных финансов на региональном уровне; выделены особенности публичных благ, имеющих выраженный внешний эффект и условий производства «мериторных» благ общественным сектором; сформулированы взаимосвязи категорий «расходные полномочия», «расходные обязательства» и «бюджетные обязательства», а также основные принципы финансового обеспечения расходных обязательств органов власти в многоуровневой бюджетной системе;

- установлены этапы эволюции системы разграничения расходных полномочий органов власти различных уровней бюджетной системы РФ по мере ужесточения бюджетных ограничений в процессе реформирования механизма разграничения полномочий по вопросам межбюджетных отношений и выявлены основополагающие причины их неэффективности, связанные с особенностями реализации принципа субсидиарности во взаимосвязях субъектов РФ и муниципальных образований как основы их бюджетной асимметрии;

обоснованы принципы оптимизации разграничения расходных полномочий органов власти различных уровней бюджетной системы, связанные с такими критериями, как экономическая эффективность (экономия от масштабов, конкуренция и ценообразование в общественном секторе), бюджетная справедливость (экономические экстерналии и бюджетное выравнивание); административная эффективность (юридическая достаточность, гибкость в межбюджетных отношениях, управленческий потенциал);

выявлены особенности реформирования системы управления доходными полномочиями и расходными обязательствами на примере типичного субъекта РФ, связанные с ориентацией принимаемых финансовых решений на результат в рамках программно-целевого бюджетирования, основанного на принципах сопоставления произведенных расходов и ожидаемых результатов в процессе планирования и исполнения бюджетов по доходам и расходам и оценке в параметрах социальной и экономической эффективности и результативности;

предложены формы и методы совершенствования механизма финансового обеспечения расходных обязательств субфедеральных органов власти в Российской Федерации на основе модели ведения реестра расходных обязательств, позволяющего гарантировать в полном объеме обеспечение действующих расходных обязательств в соответствии с целями и ожидаемыми результатами региональных и муниципальных органов власти.

**Теоретическая и практическая значимость** диссертации состоит в разработке и обосновании автором конкретных рекомендаций по реализации принципов оптимизации системы управления бюджетными доходами и расходами на региональном уровне путем внедрения программно-целевого метода планирования и исполнения бюджетов субфедеральных уровней. Это будет способствовать укреплению финансовой устойчивости муниципалитетов, а также разрешению конфликтов между органами власти разных уровней по поводу разграничения доходных и расходных полномочий.

Результаты научного исследования, а также выводы и оценки могут быть использованы Министерством финансов РФ при реализации принципов повышения эффективности бюджетных расходов в процессе реформирования бюджетного процесса и повышения качества финансового менеджмента в общественном секторе, а также администрациями Московской области и входящих в регион муниципалитетов при реализации всех стадий бюджетного процесса.

Теоретические положения, развитые автором в диссертации, могут быть использованы при чтении лекций по финансовым дисциплинам в высших учебных заведениях.

**Апробация результатов исследования**. Основные положения диссертационного исследования докладывались на научно-практических конференциях в высших учебных заведениях г. Москвы, а также были использованы при чтении курсов финансовых дисциплин в ОУП «Академия труда и социальных отношений».

Наиболее существенные результаты научного исследования использованы администрацией Волоколамского района Московской области при разработке механизма реализации муниципальной реформы, а также при разработке предложений по совершенствованию межбюджетных отношений на региональном уровне, что подтверждается справой о внедрении.

**Публикации.** Основные положения диссертационной работы опубликованы в 3 статьях общим объемом 1,3 печатных листа.

**Структура диссертации.** Диссертационная работа изложена более чем на 160 страницах печатного текста, включает более 50 рисунков, схем и графиков и состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников литературы, в котором более 100 наименований.