Каратаев Сергей Михайлович. Устойчивость бюджетов субъектов Российской Федерации и пути ее повышения : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 2003 220 c. РГБ ОД, 61:04-8/751-2

**Содержание к диссертации**

**ВВЕДЕНИЕ 3**

**ГЛАВА 1 ЭКОНОМИЧЕСКОЕ СОДЕРЖАНИЕ И УСЛОВИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
УСТОЙЧИВОСТИ БЮДЖЕТА 13**

**1.1.Понятие устойчивости бюджета 13**

**1.2. Факторы, влияющие на устойчивость бюджета 30**

**1.3 Зарубежный и отечественный опыт анализа состояния и устойчивости  
бюджетов** **44**

Зарубежный опыт оценки состояния бюджета 44

Российский опыт оценки состояния бюджета 52

**ГЛАВА 2 ОЦЕНКА УСТОЙЧИВОСТИ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ 65**

**2.1 Методика количественной и качественной оценки устойчивости бюджета** **65**

Оценка текущей устойчивости бюджета 67

Оценка среднесрочной и долгосрочной устойчивости бюджета **79**

1. **Анализ текущей устойчивости бюджетов субъектов Федерации 90**
2. **Оценка среднесрочной и долгосрочной устойчивости бюджета 106**

**ГЛАВА 3 ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ УСТОЙЧИВОСТИ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РФ 134**

1. **Направления совершенствования межбюджетных отношений и нормативно-правовой базы 134**
2. **Пути повышения качества управления региональными бюджетами 154**

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ 182**

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 190**

**ПРИЛОЖЕНИЯ 209**

**Введение к работе**

Бюджет является основным источником финансирования деятельности субъекта власти, и от того, каковы размеры этого денежного фонда и регулярность его пополнения, зависит степень реализации полномочий органов власти. Из этого следует, что возможность органов власти осуществлять свои функции зависит от текущего состояния бюджета и динамики его развития в будущем.

Состояние бюджета характеризуется многими показателями: общим  
объемом доходов и расходов бюджета, размерами его дефицита, долей  
собственных доходов и их динамикой, размерами дебиторской и  
кредиторской задолженности субъекта власти. Однако на состояние бюджета  
в динамике во многом влияет способность органа власти обеспечивать в  
будущем платежеспособность субъекта в условиях изменений внешней  
среды, а также способность преодолевать внутригодовые кассовые разрывы,  
что оценить с помощью рассмотренных выше показателей невозможно. Все  
это обусловило появление понятия устойчивости бюджета. При этом до  
' настоящего времени не существовало единого подхода к определению

\* экономического содержания устойчивости бюджета и факторов, ее  
I определяющих.

Неразработанность экономического содержания понятия устойчивости бюджета обусловило отсутствие методик, позволяющих оценить не только текущее состояние бюджета, но и его динамику в будущем, определить возможность сохранения органами власти платежеспособности в течение

\* длительного периода времени. Отсутствие единого подхода к

*1*экономическому содержанию понятия устойчивости и методологической

***{***

*Ь*базы для ее оценки подтверждает большой интерес к научной разработке

указанного направления.

Так как бюджет является единственным источником финансирования таких общественно значимых расходов, как оборона, правоохранительная деятельность, функционирование органов исполнительной, законодательной и судебной власти и других, осуществление которых является необходимым условием существования государства, обеспечение устойчивости бюджета имеет огромное практическое значение.

На данном этапе эта проблема является актуальной, так как в результате создания в Российской Федерации трехуровневой бюджетной системы и разграничения расходов и доходов между уровнями бюджетов у ряда субъектов региональной и местной власти регулярно возникает значительный дефицит бюджета, который является причиной низкой платежеспособности и кредитоспособности этих субъектов власти и приводит к неполной реализации ими своих полномочий.

Значительная доля в доходах бюджетов субъектов РФ регулирующих налогов и финансовой помощи, поступающей из федерального бюджета, создает условия для снижения устойчивости региональных бюджетов в результате возможного изменения механизма межбюджетных отношений. Ситуация усугубляется тем, что особенности экономического развития нашей страны в советский период обусловили создание крупных регионообразующих предприятий, что приводит к заметному ухудшению состояния региональных и местных бюджетов в результате отрицательных колебаний экономической конъюнктуры на рынках продукции данных предприятий.

В зависимости от целей исследования всю совокупность разработок отдельных аспектов содержания понятия устойчивости бюджета можно разделить на две группы: теоретические и прикладные.

*Теоретические исследования*были направлены на введение нового понятия в научный оборот, выявление факторов его определяющих, а также критериев оценки бюджетов. При этом в первую группу попадают такие разработки отдельных аспектов устойчивости бюджетов, как вопросы межбюджетных отношений, обеспечения сбалансированности бюджетов, развития фондового рынка и государственного и муниципального долга, организации исполнения бюджета, укрепления доходной базы органов власти. Большой вклад в теоретическую разработку указанных аспектов устойчивости бюджета внесли Б.И. Златкис, А.Г. Игудин, Е.В. Коломин, A.M. Лавров, В.Г. Пансков, Г.Б. Поляк, Л.И. Пронина, В.М. Родионова, М.В. Романовский, Д.Г. Черник, Я.Б. Хесин.

Кроме того, среди теоретических исследований можно выделить работы, посвященные разработке научного понятия устойчивости бюджета. К ним можно отнести диссертационное исследование Дорониной Т.В1, а также учебный курс, разработанный Институтом Всемирного банка, «Бюджетный федерализм и финансовое управление на местном уровне»2, одна из глав которого посвящена исключительно финансовой устойчивости субъектов Федерации и местных органов власти. Хотя последнее исследование в части устойчивости основывается на прикладных разработках рейтингового агентства «EA-Ratings», в самом курсе содержатся исследования многих аспектов устойчивости бюджета - самостоятельности органов власти, их обеспеченности собственными доходами бюджета, финансирования федеральных мандатов, определения предельных размеров заимствований.

Доронина Т.В. Финансово-экономическое обеспечение устойчивости региональных бюджетов. -  
М., Диссертация на соискание степени к.э.н, 2000.  
2 Курс был подготовлен при поддержке Канадского агентства международного развития.- Сеть

Интернет: Официальный сайт Всемирного банка (http:\\).

*Прикладные исследования*устойчивости бюджетов проводились с целью создания информационной и аналитической базы, позволяющей инвестору или кредитору определить кредитоспособность органов власти и уровень инвестиционных рисков в стране, регионе.

В разработку данного направления устойчивости бюджетов внесли свой вклад такие рейтинговые и информационные агентства, как:

«EA-Ratings»

ЦЭА «Интерфакс»3

Рейтинговое агентство «Эксперт-РА» 4

Данные исследования заложили основы количественной оценки устойчивости бюджета, при этом инвестиционная направленность исследований не могла не сказаться на структуре и составе исследуемых показателях. Например, рейтинги РА «Эксперт» включают в себя исследования бюджетной обеспеченности регионов, то есть показатели достаточности собственных доходов бюджета, его дефицитности, рассчитанные по предыдущему году, но при этом отсутствует анализ структуры доходов бюджета, их постоянства, причин, вызвавших изменение этих показателей по сравнению с предыдущим периодами. Доля бюджетных показателей в сводной оценке инвестиционной привлекательности очень мала, что снижает ее значение для настоящего исследования.

В исследовании ЦЭА «Интерфакс» проводится подробная оценка состояния региональных экономик и бюджетных показателей, но при этом основное внимание уделяется таким показателям, как валовой региональный продукт, объем инвестиций, объем собственных бюджетных доходов, доля

3 Рейтинг финансовой устойчивости регионов России. - М., Центр экономического анализа  
«Интерфакс», Национальное рейтинговое агентство при участии компании «Русские фонды», 2000. - 49 с.

4 Рейтинг регионов России // Эксперт. - М., 2001, №41. - с. 97.

трансфертов в доходах бюджета. Рейтинг, построенный на основе этих показателей, несомненно, позволяет дать представление о состоянии экономики региона, но не может ответить на вопрос, насколько устойчив региональный бюджет, так как не отражает факторы, на него влияющие.

Рейтинговое агентство «EA-ratings» является партнером крупнейшего мирового агентства «Standard & Poor's» в России - признанного лидера в оценке кредитоспособности правительств 83 стран и территорий. В основе своей методики оценки устойчивости бюджета агентство «EA-Ratings» использует как подходы, применяемые «Standard & Poor's», такие, как оценка долговой нагрузки, инфляции, динамики курса национальной валюты, структуры долга, так и собственные показатели - зависимость бюджета от крупных налогоплательщиков и доля занятого в работе у них населения, доля «живых» денег в доходах бюджета. Разработанная агентством система показателей является наиболее полной из всех существующих и позволяет проводить многофакторную оценку устойчивости бюджета. Однако следует заметить, что в применяемом подходе отсутствуют показатели, оценивающие эффективность деятельности органов власти, их способность профессионально управлять финансами, что является недостатком указанной методики.

Следует заметить, что на данном этапе не существует комплексных разработок по проблеме устойчивости региональных бюджетов, отражающих ее теоретические аспекты в совокупности с методикой количественного определения. Кроме того, остаются неисследованными такие аспекты устойчивости бюджетов, как влияние механизма межбюджетных отношений на обеспечение устойчивости бюджета, роль отраслевой структуры и уровня развития экономики территории в поддержании устойчивости бюджета, а также качество управления финансами регионов как важное условие ее

обеспечения.

Целью настоящей диссертационной работы явилась разработка комплекса теоретических и практических проблем, связанных с определением экономического содержания устойчивости бюджета, созданием методики ее оценки и обоснованием направлений повышения устойчивости бюджетов субъектов РФ.

Данная цель предполагает постановку и решение следующих задач:

на основе обобщения сложившихся представлений об устойчивости бюджета раскрыть содержание данного понятия;

выявить специфичные признаки, лежащие в основе устойчивости бюджета;

определить факторы, влияющие на устойчивость бюджета;

сформулировать критерии количественной оценки устойчивости бюджета и выработать систему показателей оценки устойчивости бюджета;

дать оценку текущей и долгосрочной устойчивости бюджетов ряда субъектов РФ, рассмотрев показатели состояния бюджетов и экономики исследуемых регионов;

разработать предложения по повышению устойчивости бюджетов субъектов РФ.

Предметом исследования является оценка состояния и обеспечения устойчивости бюджетов ряда субъектов Российской Федерации.

Методология диссертационной работы основана на принципах

диалектической логики и системном подходе к исследованию проблем

устойчивости региональных бюджетов. В диссертации использованы методы

fc анализа и синтеза теоретического и практического материала, индукции и

дедукции. Анализ фактических данных проведен с применением методов

группировки, выборки, сравнения и обобщения. Графическое описание выполнено посредством диаграмм (сравнения, структуры, динамики), графиков временного ряда, схем.

Теоретическую основу диссертации составили научные труды отечественных и зарубежных ученых, исследования практических работников по проблемам межбюджетных отношений, финансовой устойчивости предприятий и организаций, а также устойчивости бюджетов.

В работе использованы документы Всемирного банка, законодательные акты Российской Федерации, указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, законодательные и нормативные акты по бюджету, бюджетному устройству и бюджетному процессу Российской Федерации и субъектов РФ, инструкции и методические рекомендации Министерства финансов РФ, а также материалы научных конференций и периодических изданий.

Информационно-статистической базой исследования явились материалы Министерства финансов РФ, Государственного комитета Российской Федерации по статистике, органов исполнительной власти субъектов РФ и муниципальных образований.

Научная новизна проведенного исследования состоит в следующем:

на основе анализа специфики бюджетного фонда раскрыто содержание и уточнено определение устойчивости бюджета;

обоснована взаимосвязь между платежеспособностью и кредитоспособностью субъекта власти, определяющая условия обеспечения устойчивости бюджета;

определены и сгруппированы факторы, оказывающие влияние на  
. устойчивость бюджета, в зависимости от направлений воздействия

на параметры бюджета (факторы доходной базы, факторы расходов,

факторы обязательств по государственному долгу и факторы эффективности управления финансами);

выдвинута гипотеза о невозможности использования для оценки устойчивости бюджета отечественных и зарубежных методик, применяемых для анализа состояния бюджета;

разработана методика оценки устойчивости бюджета, отличительным признаком которой является учет динамики внешней среды, обеспечивающая оценку бюджета с позиций его будущей устойчивости;

выявлены недостатки существующей системы ограничений, установленной в Бюджетном кодексе РФ на государственный долг субъектов РФ и расходы на его обслуживание, и на этой основе внесены предложения по ее уточнению.

Практическая значимость работы заключается в том, что содержащиеся

в ней положения, выводы и рекомендации по уточнению и корректировке

существующих нормативно-правовых актов, а также предложенный

инструментарий для анализа устойчивости бюджета широко ориентированы

для применения органами государственной власти в целях создания системы

мониторинга устойчивости бюджетов. Разработанная система показателей

1 отвечает требованиям кредиторов и инвесторов, предъявляемым к оценке

| платежеспособности и кредитоспособности органов власти, что в результате

ее применения позволит повысить качество принимаемых решений об

инвестировании и снизит кредитные и иные риски. Содержащиеся в

диссертации предложения автора о направлениях повышения качества

управления финансами и обеспечения самостоятельности органов власти

. позволят повысить ответственность со стороны исполнительной власти за

обеспечение устойчивости бюджета.

Основные положения и выводы диссертации могут быть использованы для корректировки правовых норм Бюджетного кодекса РФ, устанавливающих предельные значения дефицита регионального бюджета и размеров государственного долга субъекта РФ, а также порядок рассмотрения отчетов об исполнении регионального бюджета. Изменения, основанные на положениях и выводах диссертации, могут быть также внесены в правовые нормы Налогового кодекса РФ в части снижения регулирующих налогов, подготовки законов о федеральном бюджете на очередной финансовый год, а также нормативно-правовых документов субъектов РФ, определяющих структуру и функции органов, осуществляющих управление региональными финансами.

Проведенное исследование позволило выработать рекомендации по:

повышению качества управления региональными финансами путем разграничения функций между органами исполнительной власти и создания системы управления рисками;

совершенствованию системы контроля за состоянием бюджета со стороны вышестоящих органов власти на основе предложенной системы показателей, позволяющей оценить устойчивость бюджета, как на текущую, так и долгосрочную перспективу;

Кроме того, были получены следующие практические результаты:

предложена система показателей, позволяющая оценить устойчивость бюджета, как на текущую, так и долгосрочную перспективу;

на основе проведенного анализа бюджетов ряда субъектов РФ даны рекомендации по повышению их устойчивости;

разработаны методологические подходы к созданию показателя интегральной оценки устойчивости бюджета.

Основные результаты исследования были представлены на обсуждение в рамках научно-практических конференций «Пути укрепления государственных финансов в условиях углубления рыночных реформ». -Ростов-на-Дону, РГЭА, 1998; «Финансово-кредитные рычаги стимулирования экономического роста». - Москва, Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации, 1998; «Экономический кризис в России и пути его преодоления» - Москва, Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации, 1999; научно-практического семинара «Бюджетная реформа и проблемы совершенствования бюджетного законодательства России» - Москва, 2003.

Теоретические выводы и практические рекомендации по проблемам обеспечения устойчивости бюджета используются финансовыми органами Оренбургской области при формировании и исполнении бюджета области, а также Законодательным собранием Ростовской области при утверждении бюджета и отчета о его исполнении.

Материалы диссертации также используются в процессе преподавания учебных дисциплин «Финансы», «Бюджетная система Российской Федерации», «Бюджетное устройство и бюджетный процесс» на кафедре «Финансы» Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации.

По теме исследования опубликовано 4 работы общим объемом 2,2 п.л.

Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений.