Силуанов, Антон Германович. Межбюджетные отношения в условиях развития федерализма в России : диссертация ... доктора экономических наук : 08.00.10 / Силуанов Антон Германович; [Место защиты: Башкирская академия государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан].- Москва, 2012.- 410 с.: ил. РГБ ОД, 71 13-8/107

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования** определяется решением задач исследования института бюджетного федерализма, важных как для современной экономической науки, так и для разработки научно-методологических основ проводимой государством бюджетной политики, в том числе в кризисных условиях.

В последние годы в Российской Федерации были приложены серьезные усилия по модернизации методов управления общественными финансами. Можно выделить три импульса к развитию межбюджетных отношений в России, которые нашли свое отражение в концептуальных документах, регулирующих среднесрочное развитие в данной сфере.

Во-первых, речь идет о принятии Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах и Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года (одобренной Постановлением Правительства №584 от 15.08.2001). Результатом реализации данных концептуальных документов стала законодательная база, давшая основу новой системе межбюджетных отношений. Были разграничены полномочия между органами власти всех уровней, определены принципы формирования и распределения межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов вышестоящего уровня бюджетам нижестоящего уровня. Многие положения данных концептуальных документов до сих пор не утратили свою актуальность.

Во-вторых, в 2006 году была принята Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006-2008 годах. Данная Концепция определила комплекс задач и мер как в области совершенствования межбюджетных отношений, так и в области повышения эффективности управления общественными финансами на три года. В рамках работ по реализации Концепции была осуществлена система мер по укреплению финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации, по созданию стимулов для увеличения поступлений доходов в бюджеты

субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, по повышению прозрачности региональных и муниципальных финансов.

В-третьих, в 2009 году Правительством России была одобрена Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года. Необходимо отметить, что данный концептуальный документ принимался в принципиально других макроэкономических условиях, чем первые два, обозначенные выше. Если среднегодовые темпы роста доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за несколько лет до кризиса в 2 раза превышали показатели инфляции, то в 2009 году произошло значительное сокращение поступлений налоговых доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, в частности налога на прибыль организаций. В этой связи Минфином России были разработаны меры, необходимые к реализации федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления по устойчивому исполнению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Подготовлены изменения в систему межбюджетных отношений, позволяющие адаптировать региональные бюджеты к изменениям экономической ситуации, оказывается методологическая поддержка органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления. Таким образом, проделана большая и значимая работа по реформированию межбюджетных отношений на федеральном и региональном уровнях.

Вместе с тем современный этап развития взаимоотношений в Российской Федерации между органами власти всех уровней по вопросам оказания государственных услуг требует дальнейшего совершенствования межбюджетных отношений и повышения эффективности управления государственными и муниципальными финансами. Финансовый кризис неизбежно внес изменения в систему межбюджетных отношений на федеральном и региональном уровне.

Несмотря на своевременность принятых мер по стимулированию российской экономики, в том числе и с помощью инструментов межбюджетных отношений, кризис выявил определенные проблемы рассматриваемой системы. Частичное дублирование и узкая направленность межбюджетных трансфертов не позволяет субнациональным властям в полной мере сосредоточить получаемые ресурсы на решении наиболее актуальных проблем социально-экономического развития территорий. Кроме того, антикризисный пакет в сфере межбюджетных отношений можно отнести к мерам дискреционной бюджетной контрциклической политики, которая обычно критикуется за то, что при ее осуществлении возникает отставание в диагностике нужного момента для реализации соответствующих мер, процесс разработки и принятия необходимых мер также требует дополнительного времени и, наконец, существует определенный временной лаг между принятием мер и возникновением эффекта от их реализации, связанного с изменением поведения экономических агентов. Все эти временные лаги приводят к тому, что бюджетные вливания, призванные помочь экономическим агентам в период рецессии, начинают действовать позже, когда необходимость в них ослабла и перестала иметь место, т.е. в период оживления или подъема. В результате, меры вместо контрциклических могут превратиться в проциклические. Одновременно, политические соображения могут противодействовать отмене мер, первоначально задумывавшихся как временные, когда необходимость в них отпадает.

В результате в современной России стала актуальной разработка предложений по развитию межбюджетных отношений на долгосрочную перспективу как на национальном уровне, так и на уровне субъектов РФ (в том числе, с помощью проведения аудита эффективности межбюджетных отношений в регионах).

**Степень разработанности проблемы.** Диссертационное исследование основывается на экономических работах, посвященных особенностям организации межбюджетных отношений в государствах с федеративным устройством. Среди зарубежных авторов, занимающихся вопросами

бюджетного федерализма можно выделить работы Р. Берда, Р. Боудвея, А. Бретона, П. Буфе, Дж. Бьюкенена, Б. Вайнгаста, Р. Инмана, X. Лазара, Р. Масгрейва, У. Оутса, Д. Рубенфельда, Ч.Тибу, Р. Уоттса, А. Шаха в которых содержится анализ развития межбюджетных отношений в федеративных государствах, достаточно полно раскрыта проблематика централизации и децентрализации доходных и расходных полномочий, анализируются вопросы сбалансированности бюджетов различных уровней, а также проблемы оценки эффективности системы межбюджетных трансфертов.

Теоретическим и эмпирическим исследованиям межбюджетных отношений в условиях развития федерализма в России посвящены труды А. Аганбегяна, Е. Бухвальда, С. Валентея, Т. Голиковой, В. Горегляда, А. Игудина, П. Кадочникова, О. Кузнецовой, А. Лаврова, Б. Лавровского, О. Лугового, В. Лексина, Л. Лыковой, В. Назарова, С. Синельникова-Мурылева, И. Трунина, А.Хандруева, В. Христенко, А. Швецова, Л. Якобсона. В данных работах подробно описана и проанализирована реформа межбюджетных отношений в России, дана оценка нормативно-правовым актам, регулирующим межбюджетные отношения в Российской Федерации, достаточно подробно исследованы проблемы использования финансовых инструментов, задействованных в межбюджетных отношениях.

Однако в работах, посвященных бюджетному федерализму, недостаточно развит анализ системы межбюджетных отношений, как одного из инструментов контрциклической бюджетной политики, отсутствует комплексный подход к оценке эффективности межбюджетных отношений, в том числе на субнациональном уровне. Недостаточно внимания уделяется проблеме понимания межбюджетных отношений как целостной системы, отдельные элементы которой, однако, имеют самостоятельное прикладное значение. В этой связи требует дополнительного развития научное обоснование системы межбюджетных отношений как имманентно присущей институту бюджетного федерализма, изменяющейся как под воздействием развития данного института, так и под воздействием внешних экономических шоков.

**Целью диссертационного исследования** является научное обоснование направлений совершенствования межбюджетных отношений с учетом развития российской модели федерализма и циклических колебаний экономической конъюнктуры.

Для достижения сформулированной выше цели необходимо решение следующих задач:

исследовать теоретические положения в области бюджетного федерализма, выявить основные проблемы децентрализации управления общественным сектором;

провести анализ сложившейся в зарубежных странах системы межбюджетных отношений на основе сочетания принципов конкурентного и кооперативного федерализма;

- проанализировать основные проблемы межбюджетных отношений в  
контексте развития института бюджетного федерализма в России;

- исследовать международный и российский опыт проецирования  
национальной контрциклической политики на субнациональный уровень;

- предложить направления развития системы межбюджетных отношений;

разработать методику оценки эффективности межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации.

**Предметом диссертационного исследования** является государственная политика регулирования финансовых взаимосвязей в системе федеративных финансовых потоков.

**Объектом исследования** являются государственные финансы в части существующих взаимосвязей и взаимозависимостей, возникающих в процессе функционирования и взаимодействия различных элементов системы межбюджетных отношений.

**Методологической основой исследования** является системный и комплексный подход к развитию межбюджетных отношений, фундаментальные положения экономической науки, связанные с обоснованием бюджетной и налоговой политики, законодательные и нормативно-

методические документы. Для достижения целей и задач исследования использовались общенаучные методы познания, методы социально-экономического анализа, методы классификации, группировки, системный анализ и синтез, исчисление индексов, аналогия, структурный и сравнительный методы, расчет коэффициентов вариации и т.д.

Работа выполнена в соответствии пунктами 2.7., 2.11., 2.15., 2.16., 2.18., 2.21. Паспорта специальности ВАК 08.00.10 - «Финансы, денежное обращение и кредит».

Информационная база исследования включает нормативно-правовые акты России и иностранных государств в сфере межбюджетных отношений и субнациональных финансов; отчетность об исполнении федерального, региональных и местных бюджетов Российской Федерации, о формировании и распределении финансовых ресурсов, используемых в межбюджетных отношениях; статистические данные Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации, Казначейства России, Федеральной налоговой службы, Министерства финансов Российской Федерации, ряда других российских министерств и ведомств; отчетность по государственным финансам США, Канады, Австралии, Германии, работы как отечественных, так и зарубежных экспертов в сфере бюджетного федерализма и межбюджетных отношений.

Научная новизна диссертации заключается в разработке комплекса теоретико-методических положений в сфере регулирования межбюджетных отношений и состоит в следующем.

1. Развита концепция «лабораторного федерализма» - суть которой заключается в том, что децентрализация управления общественным сектором стимулирует инновации в данном секторе экономики. Определены факторы, смягчающие «проблему безбилетника» (издержки по разработке инновационной государственной программы несет один регион, а остальные имеют возможность копировать примеры «лучшей практики», в результате чего подрываются стимулы к инновациям). К указанным факторам относятся, в том числе: временные лаги, которые делают «регион-инноватор» временным

монополистом в использовании инновационной программы, привлечение дополнительных государственных и частных инвестиций в регионы-лидеры.

1. Систематизированы и дополнены критерии отнесения тех или иных исследований к теории фискального федерализма первого или второго поколения. В работе доказано, что не существует жесткой временной границы между двумя поколениями теории фискального федерализма. Выгоды и издержки, возможности и риски децентрализации государственных расходных и доходных полномочий рассмотрены с точки зрения теории фискального федерализма как первого, так и второго поколения.
2. Разработана авторская классификация блочных трансфертов, созданная по трем ключевым характеристикам: отраслевой или межотраслевой характер, наличие либо отсутствие требования о софинансировании со стороны региона, наличие либо отсутствие установленного перечня направлений (условий) финансирования в рамках одной отрасли. Исходя из различных сочетаний данных трех признаков выделено 8 типов блочных трансфертов.

4. Выявлены основные направления использования инструментов  
межбюджетных отношений для проецирования национальной антикризисной  
политики на субнациональный уровень, которые были применены в развитых и  
развивающихся странах.

5. Доказано, что в период экономического кризиса в России существенно  
обострилась проблема мягких бюджетных ограничений. Для решения данной  
проблемы предложено три механизма: развитие института региональных  
резервных фондов, совершенствование формализации распределения  
экстренной финансовой помощи субъектам РФ, поддержание ликвидности  
субнациональных бюджетов льготными казначейскими кредитами.

6. Сформулированы предложения по повышению эффективности  
софинансирования расходов субнациональных властей из федерального  
бюджета. Предложены меры, направленные на упорядочивание механизма  
субсидий, увеличение роли дотаций и блочных трансфертов.

7. Сформулированы методологические принципы оценки эффективности  
межбюджетных отношений в субъектах РФ. На их основе разработана

методика, базирующаяся на системе сбалансированных показателей. Вся деятельность органов исполнительной власти субъекта РФ по организации межбюджетных отношений описывается с помощью набора показателей трех стратегических сфер - обеспечение финансовой автономии, финансовое выравнивание, наделение органов местного самоуправления достаточным объемом ресурсов для решения вопросов местного значения.

Практическая значимость работы состоит в том, что полученные результаты и практические предложения могут быть использованы в работе органов государственной власти Российской Федерации в рамках совершенствования механизма регулирования межбюджетных отношений. В частности, особое практическое значение имеют:

1. методика оценки эффективности межбюджетных отношений в субъектах РФ. Данная методика может решить несколько практических задач. Во-первых, ее можно использовать как элемент оценки эффективности финансового менеджмента в субъектах РФ, что станет значительным практическим вкладом в развитие в России аудита эффективности. Во-вторых, принципы и подходы, использованные в данной методике, могут быть спроецированы на другие элементы оценки эффективности финансового менеджмента в субъектах РФ. В-третьих, в Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года перед Минфином России ставится задача в целях повышения эффективности межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях разработать методические рекомендации субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений. Проведение оценки эффективности межбюджетных отношений в субъектах РФ позволит выявить основные причины неэффективности рассматриваемой системы и повысит качество методических рекомендаций Минфина России;
2. методические рекомендации по формированию и использованию средств фондов финансовых резервов субъектов Российской Федерации,

необходимость разработки которых также закреплена в упомянутой выше Концепции;

3) предложения по сокращению числа субсидий за счет их консолидации  
в блочный трансферт;

4) предложение по поддержанию ликвидности субнациональных  
бюджетов льготными казначейскими кредитами;

5) предложение по стимулированию субъектов РФ к развитию налогового  
потенциала с помощью создания специального фонда;

6) предложение по повышению прогрессивности выравнивания  
бюджетной обеспеченности субъектов РФ, в том числе с помощью введения на  
межрегиональном уровне «отрицательного межбюджетного трансферта».

Теоретическая значимость работы состоит в следующем:

1) результаты диссертационного исследования позволили развить  
концепцию «лабораторного федерализма»;

1. систематизация различных направлений исследований в рамках теории бюджетного федерализма позволяет упорядочить подходы к анализу данного института;
2. авторская классификация блочных трансфертов может использоваться для межстрановых сопоставлений в сфере анализа организации межбюджетных отношений;

4) сделанный в исследовании вывод о необходимости разработки  
долгосрочных правил, по которым регионам предоставляется дополнительная  
финансовая помощь во время экономического кризиса, позволяет по-новому  
отнестись к изучению стабилизационных свойств инструментов  
межбюджетного регулирования.

Апробация и внедрение результатов работы

Следующие результаты, полученные в ходе диссертационного исследования, были использованы Минфином России при подготовке Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года:

1. перечень мер, необходимых к принятию на региональном уровне для проведения эффективной бюджетной политики в условиях финансового кризиса;
2. предложение о наделении субъектов РФ правом формирования фондов финансовых резервов органами государственной власти субъектов Российской Федерации и об обязательности формирования фондов финансовых резервов в субъектах Российской Федерации с моноотраслевой структурой экономики, поступления доходов в бюджеты которых могут значительно сократиться при ухудшении экономической конъюнктуры;
3. предложение об объединении отдельных субсидий в соответствующие консолидированные субсидии.

**Публикации.** Основные положения диссертации отражены в опубликованной монографии и 18 статьях (из них 11 статей в изданиях, рекомендованных ВАК). Общий объем - 22,3 п.л.

**Структура диссертации** обусловлена целью, задачами и принципами построения научных исследований. Она состоит из введения, пяти глав, заключения, списка использованной литературы и приложения. Диссертация соответствует логике проведенного теоретического и эмпирического анализа и научному обоснованию направлений совершенствования межбюджетных отношений **с** учетом развития российской модели федерализма и циклических колебаний экономической конъюнктуры.