Волков, Александр Вячеславович. Влияние федеральных трансфертов на фискальное поведение региональных органов власти в Российской Федерации : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Волков Александр Вячеславович; [Место защиты: Акад. труда и соц. отношений].- Москва, 2011.- 203 с.: ил. РГБ ОД, 61 11-8/1802

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** В 2000-х годах в Российской Федерации было положено начало реализации важных мероприятий в сфере реформирования межбюджетных отношений. Речь идет о Концепциях реформирования межбюджетных отношений в РФ (в 1999-2001 гг.), и разграничения полномочий по вопросам межбюджетных отношений (в мае 2002 г.), о Реформе основ местного самоуправления (в 2003 г.) и Программе развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 г., а также о Концепциях реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004-2005 гг. и межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах РФ и муниципальных образованиях до 2013 г. Планировалось, что в конечном итоге значительные полномочия по законодательному регулированию системы финансовой обеспеченности субнациональных бюджетов будут закреплены за региональным уровнем при условии наделения субъектов РФ необходимыми инструментами корректировки бюджетной обеспеченности территорий.

Однако финансовый кризис 2008-2009 гг. не позволил достигнуть значимых результатов в решении проблемы адекватного финансового обеспечения расходов региональных бюджетов. Более того, наращивание дефицита федерального бюджета в 2009-2010 гг. сделало архиважной проблему поиска источников финансирования дефицитов бюджетов субъектов РФ в целом и выполнения региональными органами власти растущих расходных обязательств в социальной сфере, в частности.

Эти обстоятельства обусловливают необходимость переосмысления традиционной для российской действительности точки зрения о вертикальной несбалансированности бюджетной системы, вызванной чрезмерным сосредоточением налоговых доходов в федеральном бюджете. Эта проблема усугубляется сложившейся в последние годы практикой финансовой поддержки региональных бюджетов за счет межбюджетных трансфертов из федерального центра, от стабильности поступлений которых зависело выполнение государством своих обязательств в регионах. В результате в условиях кризиса и посткризисного развития финансовая и социальная стабильность в субъектах РФ стала напрямую коррелироваться с бюджетными поступлениями из центра, что и предопределило фискальное поведение региональных органов власти.

В достаточно сжатые сроки (практически с ноября 2008 г.) правительством была разработана и реализована система антикризисных мер, беспрецедентных как по разнообразию форм и методов воздействия государства на экономику и социальную сферу, так и по объемам предоставленных федеральным центром ресурсов. В результате с конца 2010 г. в российской экономике проявились явные признаки финансовой стабилизации как результат крупномасштабного предоставления бюджетных средств финансовым и нефинансовым организациям.

Что же касается финансовой поддержки региональных органов власти в их борьбе с негативными социальными последствиями финансового кризиса на местах, то они были вынуждены опираться на собственные налоговые доходы и межбюджетные трансферты их федерального центра, масштабы которых сокращались по мере падения экономической активности хозяйствующих субъектов в регионах и наращивания дефицита федерального бюджета. В итоге, несмотря на массированное обеспечение мер антикризисной фискальной политики финансовыми ресурсами из центра, макроэкономический эффект оценивался абсолютным падением ВВП РФ в 2009 г. почти на 8% (по официальным оценкам) и сохранением инфляции на уровне 10-11% (по разным оценкам).

В этих условиях многократно возрастает научная и практическая значимость проблемы адекватного финансового обеспечения расходных обязательств региональных органов власти на разных стадиях макроэкономической динамики с целью устранения негативных последствий их фискального поведения, проявившихся в отсутствии стимулов экономической активности экономических агентов на территориях субъектов РФ как основы увеличения налоговых доходов их бюджетов.

Однако отсутствие необходимых стимулов для региональных властей по совершенствованию межбюджетных отношений в части увеличения эффекта финансовой самодостаточности консервирует мотивы их фискального поведения и задерживает пребывание субъектов РФ на стадии экономической депрессии. Все, сказанное выше предопределяет актуальность исследования механизмов воздействия грантов из федерального центра на расходы региональных органов власти, а также причин возникновения эффекта «липучки» (*flypaper effect*).

Кроме того, практическая востребованность данной проблематики связана с тем, что неадекватная реализация принципов сбалансированности бюджетов всех уровней, общего (совокупного) покрытия бюджетных расходов, а также результативности и эффективности иcпользования бюджетных средств препятствуют обеспечению востребованного в современных условиях уровня социальных расходов в регионах, основная масса которых имеет устойчивый бюджетный дефицит. А, между тем, в условиях финансовой нестабильности обеспечение социально незащищенных слоев населения напрямую зависит от масштабов социальных расходов региональных бюджетов и от внедрения действенных механизмов укрепления их финансовой базы.

Все обозначенные выше проблемы предопределили актуальность темы диссертационного иccледования, его цель и задачи.

**Целью** диссертационной работы является выявление закономерностей формирования и развития системы межбюджетных трансфертов в контексте механизмов бюджетного выравнивания в РФ, а также разработка методических подходов к обоснованию факторов, предотвращающих фискальную мотивацию региональных органов власти, и эффективных мер антикризисной политики государства, при которой функции органов власти субъектов РФ финансируются на уровне, позволяющем предотвратить их формальное банкротство.

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

- обобщить концептуальные подходы к трактовке функций государства на основе теории бюджетного федерализма и обосновать их согласование с механизмами бюджетного выравнивания в многоуровневых бюджетных системах с учетом изменения соотношения принципов централизма и децентрализма в условиях финансового кризиса и экономической депрессии;

- выделить структурные элементы механизма вертикального выравнивания в российской модели бюджетного федерализма, дать оценку их эффективности в качестве инструментов решения проблемы несбалансированности региональных бюджетов и факторов, вызывающих «эффект липучки» в поведении субнациональных органов власти, который объективно возрастает в условиях финансовой и экономической зависимости от федерального центра;

- осуществить количественный и качественный анализ особенностей вертикального разделения бюджетных полномочий между органами власти различных уровней в федеративном государстве и выделить вертикальное бюджетное неравенство в качестве предпосылки формирования системы межбюджетных трансфертов, неэффективность которых обусловливает фискальное поведение субнациональных органов власти;

- разработать принципы формирования и реализации эффективного механизма финансовой самодостаточности субъектов РФ, устраняющих фискальную мотивацию региональных органов власти в условиях финансовой нестабильности с учетом антикризисных характеристик таких инструментов, как вертикальное и горизонтальное бюджетное выравнивание в контексте доходной составляющей, системы межбюджетных трансфертов из федерального центра и региональных бюджетов, а также потенциала субфедеральных заимствований;

- обосновать механизм повышения устойчивости региональных бюджетов в системе мер профилактики кризисных явлений в централизованных финансах РФ путем повышения эффективности разграничения полномочий по регулированию бюджетных правоотношений как основы вертикального бюджетного выравнивания и увеличения результативности фискальной политики в условиях финансовой нестабильности.

В качестве **объекта исследования** выступают субъекты РФ с закрепленными за ними доходными и расходными полномочиями и в их вертикальных взаимосвязях по поводу распределения межбюджетных трансфертов из федерального центра на разных стадиях макроэкономической динамики.

**Предметом исследования** являются особенности формирования и принципы функционирования механизма распределения межбюджетных трансфертов, обусловливающие фискальное поведение региональных органов власти по мере сокращения собственной налоговой базы, наращивания дефицита федерального бюджета и уменьшения возможностей адекватного регулирования бюджетных правоотношений в условиях финансовой нестабильности

Теоретической и методологической основой диссертационной работы послужили исследования известных российских финансистов Л.В. Дробозиной А.Г. Игудина, В.Г. Панскова, Г.Б. Поляка, В.М. Родионовой, С.П. Солянниковой и др., занимавшихся проблематикой государственных финансов и первыми начавших разрабатывать теоретические подходы к трактовке механизмов оптимизации принципов централизации и децентрализации в организации межбюджетных отношений в многоуровневых бюджетных системах. Их последователями стала новая плеяда ученых - С.Д. Валентей, И.В. Горский, И.А. Умнов, В.В. Климанов, А.М. Лавров, В.Н. Лексин, Л.Н. Лыкова, В.В. Назаров, П.Б. Пыренков, Л.В. Смирнягин, И.А. Стародубровская, С.А. Шахрай, А.Н. Швецов и др., которые разрабатывали специальные вопросы функционирования национальных финансов и субфедеральных бюджетов, включая проблему вертикального и горизонтального бюджетного неравенства.

Конкретной проблемой фискального поведения региональных органов власти занимались В. Идрисова, П. Кадочников, С. Синельников, И. Трунин, Л. Фрейнкман, Е. Шкребела.

Принципы бюджетного федерализма в зарубежных странах – Германии, США, Канаде, Австралии, а также мировой опыт урегулирования и профилактики бюджетной задолженности рассматривались в работах А.Г. Гранберга, И.М. Бусыгина, В.Г. Введенского, А.В. Истомина и др.

Среди работ западных ученых, занимавшихся проблематикой межбюджетных отношений, заслуживают внимания публикации Алфандари Дж., Говтеань О.Дж., Ледермана Л., Рамоса А.М., Ростовски Дж., Шаффера М.Е.

Классическими в проблематике фискального поведения субнациональных властей являются работы У.Е. Оутса и Р.Р. Логана, в которых было эмпирически доказано существование эффекта «липучки». Следует отметить и теоретические разработки проблематики фискального поведения региональных властей У.А. Нисканена, М. МакГиливрея, О. Моррисея и С.Б. Мегдаля.

Основной акцент был сделан на изучение публикаций, в которых исследовались проблемы совершенствования норм законодательства с целью расширения гарантий финансовой обеспеченности для региональных органов власти, разработки методики повышения эффективности межбюджетных отношений, а также создания стимулов для региональных органов власти по совершенствованию межбюджетных отношений на субнациональном уровне.

Работа выполнена в соответствии с пунктами 2.2. Государственная политика регулирования финансовых взаимосвязей в системе федеративных потоков; 2.3. Бюджетно-налоговая система и бюджетная политика государства в рыночной экономике паспорта научной специальности ВАК РФ 08.00.10 – «Финансы, денежное обращение и кредит».

**В качестве информационной и нормативно-правовой базы исследования** использовались официальные документы Российской Федерации, а также соответствующие публикации в научной и периодической печати.

При разработке и решении поставленных задач применялись общенаучные методы познания: системный подход, анализ и синтез, группировка, статистический, сравнительный, качественный и количественный анализ теоретического и практического материала, обобщения.

Выводы обосновывались статистическими данными по анализируемым показателям, для решения поставленных задач применялись стандартные математико-статистические методы, факторный и сравнительный анализ, метод аналитических группировок.

При рассмотрении сложившихся теоретических моделей бюджетного федерализма в различных социально-экономических системах использовался историко-логический подход.

**Научная новизна исследования** заключается в разработке теоретических подходов, методических и практических рекомендаций по повышению эффективности системы финансирования расходов региональных бюджетов в части формирования необходимой налоговой и неналоговой базы, а также распределения межбюджетных трансфертов из федерального центра и мобилизации рыночных источников финансирования бюджетного дефицита, исключающих негативные последствия фискального поведения органов власти субъектов РФ в модели бюджетного федерализма и позволяющих восстановить финансовую стабильность региональной экономики на стадии посткризисного развития.

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

- обобщены теоретические подходы к определению сущности общественных финансов на региональном уровне, специфика которых обусловливается различным сочетанием принципов централизма и децентрализма во взаимоотношениях с федеральным центром; причин возникновения фискального поведения субфедеральных органов власти в условиях сокращения финансовой основы реализации их функций и растущей зависимости от межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, а также факторов, влияющих на масштабы эффекта «липучки» в системе межбюджетных отношений;

- выявлены особенности реализации механизма вертикального бюджетного выравнивания, проявляющиеся в структурных элементах межбюджетных финансовых потоков, а также обоснованы методические подходы к оценке неэффективности механизма вертикального бюджетного выравнивания, количественные параметры которой определяют масштабы фискального поведения региональных органов власти в условиях бюджетной разбалансированности;

- дана оценка последствий применения различных инструментов фискальной политики государства, в том числе и для случаев нарушения вертикального бюджетного равновесия, во взаимосвязи с реализацией ее антикризисного потенциала, а также определен критерий оптимизации дискреционных мер бюджетно-налоговой политики с точки зрения профилактики фискального поведения субнациональных органов власти путем реализации принципов «дифференцированного бюджетного выравнивания субъектов РФ», «зависимости бюджетного стимулирования от достигнутых результатов» и т.п.

- рассмотрены механизмы обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов РФ на основе программ развития региональных и муниципальных финансов при условии переноса центра тяжести с трансфертного финансирования на субсидиарное из Фонда реформирования региональных финансов и повышения качества управления бюджетными доходами в чрезвычайных условиях перехода на годовое бюджетное планирование и дефицитности федерального и региональных бюджетов РФ;

предложены формы и методы сокращения финансовой асимметрии в условиях экономической нестабильности путем усиления целевой направленности бюджетных расходов регионов, разработки эффективных инструментов бюджетного регулирования на основе оценки налогового потенциала субъекта РФ и факторов мотивации региональных органов власти, а также совершенствования механизма обеcпечения расходных обязательств органов власти субъектов РФ на основе повышения качества финансового менеджмента в организациях общественного сектора.

**Теоретическая и практическая значимость** диссертации состоит в разработке и обосновании автором конкретных рекомендаций по реализации принципов оптимизации системы управления бюджетными расходами в социальной сфере на региональном уровне путем внедрения программно-целевого метода планирования и исполнения бюджетов субфедеральных уровней. Это будет способствовать укреплению финансовой устойчивости регионов, а также разрешению конфликтов между органами власти федерального центра и регионов по поводу разграничения расходных полномочий и поиска источников финансирования бюджетного дефицита.

Результаты научного исследования, а также выводы и оценки могут быть использованы Министерством финансов РФ при реализации принципов повышения эффективности бюджетных расходов в социальной сфере в условиях посткризисного реформирования бюджетного процесса и повышения качества финансового менеджмента в общественном секторе, а также администрациями субъектов РФ при реализации всех стадий бюджетного процесса.

Теоретические положения, развитые автором в диссертации, могут быть иcпользованы 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».

**Публикации.** Основные положения диссертационной работы опубликованы в 6 статьях и одной брошюре общим объемом 4,8 печатных листа, три из которых – в изданиях из перечня, рекомендованного ВАК РФ.

**Структура диссертации.** Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, cписка использованных источников литературы, в котором более 130 наименований.

ГЛАВА 1. **Теоретическая трактовка феномена фискального поведения**

**региональных органов власти в системе межбюджетных**

**отношений федеративных государств**

1.1. Методологические основы трактовки фискального поведения

региональных властей в моделях бюджетного федерализма

1.2. Концептуальный подход к трактовке эффекта «липучки»

в регионах

1.3. Моделирование влияния федеральных трансфертов на

региональные расходы и фискальное поведение субнациональных

органов власти

ГЛАВА 2**. Анализ эффекта «липучки» в системе распределения**

**федеральных трансфертов в бюджеты субъектов РФ на разных**

**стадиях макроэкономической динамики**

2.1. Структура механизма вертикального выравнивания в российской

модели бюджетного федерализма

2.2. Оценка эффективности существующего механизма межбюджетного

выравнивания в России

2.3. Факторы корректировки системы предоставления межбюджетных

трансфертов в Федеральном бюджете РФ 2009-2013 гг. и их

влияние на фискальное поведение региональных властей

2.4. Сокращение доли помощи в расходах региональных бюджетов в

условиях финансового кризиса – причина усиления эффект

«липучки» на уровне субъектов РФ

ГЛАВА 3. **Основные направления повышения эффективности механизма**

**финансового обеспечения бюджетных расходов субъектов РФ**

**в системе факторов ограничения фискального поведения**

**региональных органов власти**

3.1. Эффективное разграничение полномочий по регулированию

бюджетных правоотношений и повышение результативности

фискальной политики

3.2. Механизм бюджетирования, ориентированного на результат, и

бюджетные ограничения фискального поведения региональных

властей

3.3. Внедрение механизмов и процедур финансового менеджмент в

бюджетной сфере предоставления социальных услуг

3.4. Западный опыт ограничения эффекта «липучки» и повышения

результативности финансирования расходов региональных

бюджетов