Салагаева Елизавета Альбертовна. Механизм вертикального бюджетного выравнивания в Российской Федерации в условиях финансового кризиса : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Салагаева Елизавета Альбертовна; [Место защиты: Акад. труда и соц. отношений].- Москва, 2009.- 192 с.: ил. РГБ ОД, 61 09-8/1789

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. Концептуальные подходы к трактовке механизма вертикального бюджетного выравнивания в моделях бюджетного федерализма 9

1.1. Теории бюджетного федерализма - концептуальная основа межбюджетных отношений 9

1.2. Принципы вертикального выравнивания в моделях бюджетного федерализма 26

1.3. Вертикальное неравновесие в бюджетной системе - причина неэффективной фискальной политики в условиях финансового кризиса 42

ГЛАВА 2. Структурные элементы механизма вертикального выравнивания в российской бюджетной системе в условиях финансовой нестабильности 70

2.1. Структура механизма вертикального выравнивания в российской модели бюджетного федерализма 70

2.2. Оценка эффективности существующего механизма межбюджетного выравнивания в России 87

2.3. Глобальный финансовый кризис и ограничения механизма межбюджетных трансфертов в качестве главного инструмента вертикального бюджетного выравнивания 103

ГЛАВА 3. Повышение устойчивости субфедеральных бюджетов в системе мер профилактики кризисных явлений в централизованных финансах России 116

3.1. Эффективное разграничение полномочий по регулированию бюджетных правоотношений и повышение результативности фискальной политики в условиях финансового кризиса. 116

3.2. Формирование эффективной модели ответственного управления долгом субъекта Российской Федерации и муниципального образования 133

3.2. Повышение качества финансового менеджмент в организациях общественного сектора 151

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 172

БИБЛИОГРАФИЯ 181

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Начиная с 1991 г. для системы межбюджетных отношений в России было характерно вертикальное бюджетное неравенство, которое выражалось в реальной несбалансированности бюджетов различных уровней бюджетной системы. После кризиса 1998 г. изменилась форма его проявления, будучи обусловленная устойчивым профицитом федерального бюджета и хроническим дефицитом основной массы субфедеральных , бюджетов. Такое особое выражение вертикальной несбалансированности в многоуровневой бюджетной системе имеет в своей основе сущностное противоречие между распределением полномочий по расходам и доходных источников финансирования функций государства на федеральном и региональном уровнях, а также местных органов власти. Даже в условиях макроэкономического роста это отрицательно сказывалось на системе стимулов субфедеральных органов власти к функционированию на местах в соответствии с критериями экономической эффективности и социальной справедливости. В условиях же финансовой нестабильности вертикальное бюджетное неравенство становится главным препятствием на пути успешной концентрации усилий государства в борьбе с кризисными явлениями в экономической и финансовой сферах.

Формирование механизма вертикального бюджетного выравнивания по сути связано с реализацией закономерностей развития бюджетной системы и разным сочетанием принципов централизма и децентрализма в организации структурных взаимосвязей различных уровней власти. При этом сложность оптимизации этих организационных начал в любом федеративном государстве связана с отсутствием адекватной теоретической модели вертикального бюджетного выравнивания как в плане формирования доходной базы субфедеральных органов власти, так и адекватного распределения их расходных полномочий, ограничивающих реализацию функций государства и органов местного самоуправления. В конечном итоге это обостряет фискальные проблемы и дестабилизирует развитие национальной хозяйственной системы в условиях экономического подъема и отдаляет перспективу экономического роста в условиях финансового кризиса.

Практическая востребованность данной проблематики связана с тем, что в условиях современных глобальных финансовых шоков неадекватная реализация принципов сбалансированности бюджетов разных уровней, общего

(совокупного) покрытия их расходов, а также результативности и эффективности использования бюджетных средств ставит на грань банкротства отдельные субфедеральные органы власти РФ. Эта проблема усугубляется тем, что в апреле 2009 г. федеральный бюджет на текущий год был скорректирован в сторону сокращения его доходов и роста дефицита, что ликвидирует эффективность межбюджетных трансфертов из центра в качестве широко используемого инструмента сбалансированности территориальных бюджетов. Если в условиях профицита Федерального бюджета РФ все попытки государства оптимизировать принцип разграничения бюджетной ответственности и источников финансирования расходных обязательств различных уровней власти не дали ощутимых результатов, то его дефицитность повышает актуальность, теоретическую значимость и практическую востребованность проблемы формирования механизмов вертикального бюджетного выравнивания в условиях финансовой нестабильности.

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

Степень научной разработанности темы. Теоретической и методологической основой диссертационной работы послужили труды видных отечественных ученых и специалистов-практиков: А.В. Алтынцева, Е.С. Гринфельда, A.M. Лаврова, В.В. Климанова, Е.В. Коломина, И.М. Осадчей, Г.Б. Поляка, В.М. Ро-дионовой, М.В. Романовского, Б.И. Филимонова, Я.Б. Хесина, А.Н. Швецова, Н.А. Ширкевича, Л.И. Якобсона и др. Анализ исследований этих авторов показал, что в области методологии управления общественными финансами, меж-бюджетиых отношений и бюджетного федерализма до сих пор отсутствует всесторонняя изученность механизмов вертикального бюджетного выравнивания на разных этапах макроэкономической динамики.

В диссертации были использованы разработки известных исследователей проблем межбюджетных отношений и механизмов их реформирования: Е.М. Бухвальда, С.Д. Валентея, В.В. Климанова, A.M. Лаврова, В.Н. Лексина, П.Б. Пыренкова, Л.В. Смирнягина, И.А. Умновой, Е.А. Устименко, Е.С. Чернышовой и др.

Информационно насыщенными оказались работы А.Г. Игудина, Г.А. Курляндской, СП. Солянниковой и др., которые помогли разобраться с принципами реформирования отечественной бюджетной системы в период становления российской модели бюджетного федерализма.

В диссертации использовались публикации по проблемам развития

межбюджетных отношений таких западных ученых, как Г. Китчен, А. Пресналл, Э. Слэк, М. Хогье, X. Циммерманн, А. Шик,

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

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

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

Цель и задачи исследования. Целью диссертационной работы является  
выявление закономерностей формирова?шя и развития механизма  
вертикального бюджетного выравнивания в РФ, а также обоснование  
методических подходов к выбору эффективных мер антикризисной политики  
государства, при которой сохраняется финансирование функций

субнациональных органов власти 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 вертикального выравнивания в многоуровневых бюджетных системах с учетом изменения соотношения принципов централизма и децентрализма в условиях экономического роста и финансового кризиса;

- 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 основной причины неэффективности фискальной политики в профилактике кризисных явлений в экономической системе;

выделить структурные элементы механизма вертикального выравнивания в российской модели бюджетного федерализма, дать оценку их эффективности в качестве инструментов решения проблемы несбалансированности бюджетов разных уровней, которая объективно

углубляется в условиях финансовой и экономической нестабильности;

- обосновать бюджетные ограничения на пути реализации механизма  
межбюджетных трансфертов в качестве главного инструмента вертикального  
выравнивания в условиях дефицита Федерального бюджета РФ, определить  
инструменты их устранения и возможности адаптации в России западного  
опыта вертикального бюджетного выравнивания;

- обосновать механизм повышения устойчивости субфедеральных  
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 финансового кризиса;

- выявить элементы механизма вертикального бюджетного выравнивания  
в РФ, которые способствуют сокращению кредитового сальдо субфедеральных  
бюджетов путем внедрения модели ответственного управления долгом органов  
власти нижестоящих уровней и повышения качества финансового менеджмента  
в организациях общественного сектора.

Предметом исследования являются особенности формирования и  
принципы функционирования механизма вертикального бюджетного

выравнивания в российской модели бюджетного федерализма в условиях финансового кризиса, а также возможности повышения его результативности в условиях роста дефицитов бюджетов всех уровней бюджетной системы и ограниченных возможностях регулирования бюджетных правоотношений в условиях финансовой нестабильности.

В качестве объекта **исследования**выступают органы власти различных уровней бюджетной системы России в их вертикальных взаимосвязях по поводу распределения доходов и расходных обязательств в модели вертикального бюджетного выравнивания в условиях финансовой нестабильности.

Научная новизна **диссертационного исследования**заключается в разработке теоретических подходов, методических и практических рекомендаций по повышению эффективности механизма вертикального бюджетного выравнивания, позволяющего предотвращать реальные «банкротства» субъектов Федерации и резкое падение социально-экономических показателей регионов в условиях финансового кризиса, а также обеспечивать субфедеральным органам власти возможности адекватно исполнять функции в

системе централизованных финансов на разных стадиях макроэкономической динамики.

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

- выделены особенности и сформулированы взаимосвязи категорий «вертикальное бюджетное выравнивание», «экономический федерализм», «фискальный федерализм» и «бюджетный федерализм», а также основные принципы функционирования механизма вертикального бюджетного выравнивания с учетом оптимизации принципов централизма и децентрализма в Российской Федерации;

проведено комплексное исследование особенностей реализации механизма вертикального бюджетного выравнивания, которое позволило определить закономерности движения межбюджетных финансовых потоков, а таюке выявить неэффективность механизма вертикального бюджетного выравнивания в связи с нарушением принципов распределения трансфертов во взаимосвязях федерального центра и субфедеральных органов власти, что проявляется в росте вертикальной финансовой асимметрии;

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 оптимизации1соотношения автоматических стабилизаторов и дискреционных мер бюджетно-налоговой политики с точки зрения профилактики кризисных явлений в финансовой сфере;

рассмотрены механизмы вертикального бюджетного выравнивания субъектов РФ на основе программ развития региональных и муниципальных финансов при условии переноса центра тяжести с трансфертного финансирования на субсидиарное из Фонда реформирования региональных и местных финансов и соблюдения «принципа зависимости бюджетного стимулирования от достигнутых результатов» в чрезвычайных условиях перехода на годовое бюджетное планирование и дефицитности консолидированного бюджета РФ;

предложены формы и методы сокращения финансовой асимметрии в условиях финансовой нестабильности путем внедрения модели ответственного управления региональным и муниципальным долгом, совершенствования механизма финансового обеспечения расходных обязательств субфедеральных

органов власти в Российской Федерации на основе оценки доступной долговой емкости территорий, а также 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 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 различных 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 в условиях финансового кризиса.

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 формировании предложений по совершенствованию межбюджетных отношений на региональном уровне, что подтверждается справкой о внедрении.

**Публикации.**Основные положения диссертационной работы опубликованы в 4 статьях общим объемом 2 печатных листа, одна из которых - в издании, рекомендованном ВАК РФ.

## Теории бюджетного федерализма - концептуальная основа межбюджетных отношений

Основоположником общей теории федерализма считается Иоханнес Альтузис (1562-1638 гг.), поскольку именно он впервые разработал «федеральную теорию народного суверенитета» на основе союза и согласия [40]. Между тем, достаточно четкого определения федерализма нет ни в законодательстве о принципах государственного устройства, ни в законодательстве о налогах и бюджете, ни в справочной литературе. Ученые и практики, разрабатывающие эти проблемы, по-разному трактуют его смысл. Наиболее типичным является определение, воспроизведенное, например, А.Г. Игудиным: «Федерализм представляет собой отношения в государстве с федеративным устройством между центральными органами власти и органами власти субъектов Федерации по поводу полномочий и функций, разграниченных между ними, исходя из задачи сочетания принципов централизма и децентрализма в той мере, в какой они в наибольшей степени обеспечивают единство общественных интересов и интересов населения, проживающего на территории субъектов федерации и входящих в них административно-территориальных образований» [41].

М.В. Романовский, и О.В. Врублевская определяют бюджетный федерализм как «отношения между федеральной властью и властями национально-государственных и административно-территориальных подразделений по поводу оптимального, научно обоснованного распределения доходов бюджета каждого уровня и расходов, финансируемых из них» [26].

В.А. Зубенко определяет федерализм как «такой принцип управления государством, при котором гармонично сочетаются интересы всего государства с интересами субъектов Федерации, и при этом обеспечивается единство и целостность страны при соблюдении самостоятельности территорий в решении вопросов, включенных в их компетенцию» [42].

По своей сущности федерализм есть средство урегулирования отношений и объединения людей в сообщество на разных уровнях территориальной организации власти. Он основывается на принципах позитивной, т.е. компромиссной и демократичной, системы организации публичной власти, и оказывается наиболее гибким способом гармонизации отношений в странах со стабильными характеристиками территориальной фрагментарности и полиэтничесткой культурой, с одной стороны, а также в государствах, для которых присущи стагнационные внутритерриториальные конфликты, создающие угрозу территориальной обособленности и сепаратизму отдельных регионов, с другой [43].

Таким образом, федерализм как комплекс отношений между центром и федерируемыми частями представляет собой совокупность нескольких уровней организационных взаимосвязей: политических, правовых, экономических, финансовых и т.п. Если федерация может быть воплощена в Конституции, законодательстве, то, в конечном счете, для федерализма имеют значение именно взаимоотношения, основанные на добровольности, согласии, компромиссе, содружестве, сотворчестве в политической сфере.

Правовой аспект федерализма исключительно важен для понимания экономического и финансового его уровней: он определяет институциональную структуру отношений между основными национальными хозяйствующими субъектами домашними хозяйствами, предприятиями и организациями, а также государством. Федерализм как совокупность финансово-экономических отношений может быть реализован при условии существования адекватного уровня правовых отношений в рамках федерации. С правовой точки зрения федерализм представляет собой отношения между субъектами взаимодействия (субъектами власти) по поводу разграничения предметов ведения и полномочий в политической, экономической и социальной областях, основанные на добровольных соглашениях (договорах, взаимовыгодных условиях т.п.).

## Структура механизма вертикального выравнивания в российской модели бюджетного федерализма

В основе модели бюджетного федерализма в России находится механизм автономного функционирования бюджетов различных уровней государственной власти, основанный на четких, закрепленных правовых нормах:

-законодательно установленных разграничение расходных полномочий между уровнями государственной власти;

-законодательно установленных разграничение доходных, прежде всего, налоговых, полномочий;

-наличие системы финансового выравнивания.

Основным доходным источником государственного бюджета в рыночной экономике являются налоги. Цель государственного регулирования доходов различных бюджетов состоит в таком распределении налоговых полномочий между территориальными звеньями бюджетной системы, которое гарантировало бы выполнение задач, законодательно закрепленных за каждым из этих звеньев.

В основе механизма реализации межбюджетных отношений в России лежат два основных инструмента: разграничение расходных полномочий между уровнями бюджетной системы и межбюджетное регулирование. Правовая основа разграничения расходных полномочий обусловлена закреплением полномочий на постоянной основе федеральным законодательством, а также передачей полномочий отдельными нормативными актами.

Система же межбюджетного регулирования - более разветвленная, и предполагает, с одной стороны, механизм перераспределения средств между уровнями бюджетной системы, а с другой - налоговое регулирование бюджетной обеспеченности. Первый механизм регламентирует предоставление временной финансовой помощи в виде бюджетных кредитов, дотирование нижестоящих бюджетов с учетом бюджетной обеспеченности и по душевому принципу, а также поддержка социального и экономического развития нижестоящих бюджетов за счет субвенций и субсидий из соответствующих фондов развития и субсидий из фондов софинансирования социальных расходов.

## Эффективное разграничение полномочий по регулированию бюджетных правоотношений и повышение результативности фискальной политики в условиях финансового кризиса

Реформа межбюджетных отношений находится на завершающем этапе, поскольку была реализована Концепция реформирования межбюджетных отношений в 1999-2001 гг., утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 1998 г. № 862, и принята Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г., одобренная Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584. Таким образом, на федеральном уровне все необходимые законы уже приняты. Основная задача - принятие законодательных актов на уровне субъектов Федерации.

Реформа бюджетного процесса находится на втором этапе своей реализации. Она осуществляется быстрее, чем реформа межбюджетных отношений, поскольку более проста по своей технологии. Принято Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», утвердившее трехлетнюю Концепцию реформы бюджетного процесса. Федеральный бюджет РФ уже принят на 2008-2010 гг., следовательно, идет речь об отладке конкретных процедур, новых правил работы министерств, в том числе в рамках экспериментов, которые уже проведены 2006-2007 гг. Они вылились в поправки в Бюджетный кодекс РФ, которые стали действовать с 1 января 2008 г. и закрепили новую систему бюджетирования по результатам (БОР).

Принятые в 2005 г. поправки в Закон № 131-ФЗ позволили регионам самостоятельно определять объем исполняемых полномочий и доходные источники применительно к вновь созданным поселениям. При этом различные субъекты Федерации по-разному решили этот вопрос: часть декларировала полное внедрение муниципальной реформы в 2006 г., другие же воспользовались правом, предоставленным принятыми поправками в законодательство, и выбрали эволюционный вариант реализации реформы. Таким образом, первый вопрос, на который должен ответить мониторинг хода реформы в 2006 г.: насколько реально различается ситуация в регионах, полностью внедривших муниципальную реформу, и в регионах, не полностью реализовавших предусмотренные на муниципальном уровне преобразования в 2006 г.

Анализ ситуации в конкретных регионах показал, что нигде вновь созданные муниципальные образования поселенческого уровня не решают все вопросы местного значения, предусмотренные Законом № 131-ФЗ. С этой точки зрения, регионы, декларировавшие полное внедрение муниципальной реформы, принципиально не отличаются от регионов, выбравших эволюционный вариант. При этом в регионах, декларировавших полное внедрение реформы, для ограничения компетенции органов местного самоуправления поселений используется такой предусмотренный законодательством инструмент, как соглашения о передаче полномочий между органами местного самоуправления поселений и муниципальных районов. Что касается регионов, не полностью внедривших реформу, то в них полномочия поселений ограничиваются как региональным законодательством, так и соглашениями о передаче полномочий. Тем не менее, можно выделить некоторые отличия регионов, полностью внедривших реформу, от остальной совокупности субъектов Федерации. Так, доля бюджетов поселений в консолидированных бюджетах муниципальных районов по информации за первую половину 2006 г. составляет в данных регионах 16,6%, в остальных регионах - 6,2%.