Подобряев Сергей Валерьевич. Регулирование рисков в обеспечении финансовой устойчивости бюджетной системы субъекта Российской Федерации : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Подобряев Сергей Валерьевич; [Место защиты: Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ].- Москва, 2010.- 201 с.: ил. РГБ ОД, 61 10-8/2600

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава I БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ

ФИНАНСОВАЯ УСТОЙЧИВОСТЬ 10

1.1. Содержание бюджетной системы субъекта Российской Федерации 10

1.2. Основные элементы бюджетной системы субъекта Российской Федерации 26

1.3. Финансовая устойчивость бюджетной системы субъекта Российской Федерации 43

Глава II РИСКИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ФИНАНСОВОЙ УСТОЙЧИВОСТИ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 57

2.1. Характеристика рисков в обеспечении финансовой устойчивости бюджетной системы субъекта Российской Федерации 57

2.2. Этапы регулирования и оценка рисков в обеспечении финансовой устойчивости региональной бюджетной системы 70

2.3. Детерминанты финансовой устойчивости бюджетной системы субъекта Российской Федерации и рисков в ее обеспечении 90

Глава III СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НАПРАВЛЕНИЙ РЕГУЛИРОВАНИЯ РИСКОВ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ФИНАНСОВОЙ УСТОЙЧИВОСТИ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 101

3.1. Использование фискальной обеспеченности и разграничения расходных полномочий в риск-менеджменте 101

3.2. Минимизация рисков для бюджетной системы субъекта Российской Федерации в условиях финансового кризиса 119

3.3. Риск-управление бюджетными ресурсами в процессе составления и исполнения бюджетов региональной бюджетной системы 141

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 160

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И

ЛИТЕРАТУРЫ 168

ПРИЛОЖЕНИЯ 184

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Реформу системы бюджетных отношений и бюджетного процесса следует считать одним из основных направлений экономического развития и государственного строительства в России. Концепция бюджетной реформы предусматривает изменение институциональных основ и характеристик организации бюджетной системы, реформирование межбюджетных отношений, создание эффективной системы управления государственными и муниципальными финансами.

В современных условиях значительный исследовательский интерес представляют возможные отклонения от состояния устойчивого функционирования экономических систем и их последствия, то есть риски в обеспечении устойчивости.

Особенностью организации бюджетного процесса в России до начала 90-х годов прошлого столетия являлось отсутствие каких-либо элементов регулирования рисков. Трансформация социально-экономической системы, изменение присущих ей институтов, связей и отношений объективировали риски в экономических и бюджетных отношениях. Усиление роли субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в развитии социально-ориентированной рыночной экономики вызывают необходимость обеспечения финансовой устойчивости региональных бюджетных систем. В условиях финансового кризиса теоретические и практические вопросы регулирования рисков в обеспечении финансовой устойчивости региональной бюджетной системы становятся одной из наиболее важных проблем экономического развития российских регионов, что и определило актуальность выбранной темы диссертационного исследования, постановку его цели и задач.

**Степень разработанности проблемы.**Развитие теоретических основ регулирования рисков в обеспечении финансовой устойчивости

бюджетной системы субъекта Российской Федерации невозможно без обращения к основам теории государственных и муниципальных финансов, организации бюджетного процесса в современной России, которым посвящены исследования таких ученых как: Барулин СВ., Грязнова А.Г., Дробозина Л.А., Игонина Л.Л., Игудин А.Г., Куликов А.Г., Любимцев Ю.И., Мацкуляк И.Д., Пенкин А.Ф., Пеньков Б.Е. Перекрестова Л.В., Подпорина И.В., Пономаренко Е.В., Пронина Л.И, Родионова В.М, Романовский М.В, Селезнев А.З., Сычев Н.Г., Таксир К.И., Чванов Р.А., Якобсон Л.И. и др.

Диссертационное исследование также основывается на работах ряда зарубежных авторов по проблемам бюджетного федерализма и фискальной децентрализации, а именно: Э.Б. Аткинсона, Р. Масгрейва, У.Оутса, Дж. Стиглица, Ч.Тибу, Х.Циммерманна, А.Шаха, Р.Д. Эбеля и

**ДР-**

Значительное влияние на формирование авторской концепции

оказали исследования в области основных направлений проводимой

бюджетной реформы в Российской Федерации таких авторов, как Бетин

О.И., Боровикова Е.В., Горегляд В.П., Грицюк Т.В., Дорждеев А.В.,

Кадочников П.А., Ларина С.Е., Нестеренко Т.Г., Мнацаканян А.Г.,

Сазонов СП., Синельников-Мурылев С.Г., Трунин И.В., Улюкаев А.В.,

Христенко В.Б. и др.

В исследование проблем бюджетной устойчивости внесли существенный вклад Поляк Г.Б., Доронина Т.В., Едронова В.П., Кавинов А.А., Каратаев СМ., Яшина Н.И. и др.

Для теоретико-методологической разработки вопросов

регулирования рисков в обеспечении устойчивости систем несомненна методологическая ценность работ таких авторов, как Найт Ф., Альгин А.П, Вишняков Я.Д., Хохлов Н.В., Шапкин А.С, Лапченко Д.А., Севрук В.Т., Чернова Г.В. и др.

Анализ перечисленных исследований указывает на высокий уровень имеющихся теоретических и эмпирических разработок в области

формирования и исполнения региональных и местных бюджетов. В то же время, следует отметить недостаточную разработанность темы регулирования бюджетных рисков. Представляется, что исследование рисков в обеспечении финансовой устойчивости бюджетной системы субъекта Российской Федерации позволит наиболее полно проанализировать факторы и условия, оказывающие воздействие на долгосрочную сбалансированность бюджетных ресурсов и обязательств в субъектах Российской Федерации, эффективность управления государственными и муниципальными финансами.

Цель диссертационного исследования — научное обоснование и развитие теоретических положений и разработка практических рекомендаций по регулированию рисков в обеспечении финансовой устойчивости бюджетной системы субъекта Российской Федерации.

Достижение цели диссертационного исследования обусловило необходимость постановки и решения следующих основных задач:

- уточнить содержание финансовой устойчивости региональной  
бюджетной системы;

- выявить риски в обеспечении финансовой устойчивости  
бюджетной системы субъекта Российской Федерации и  
классифицировать факторы, их образующие;

- определить особенности и организационные этапы регулирования  
рисков в обеспечении финансовой устойчивости региональной  
бюджетной системы;

обосновать использование фискальной обеспеченности и разграничения расходных полномочий в риск-менеджменте;

- раскрыть влияние финансового кризиса на бюджетные системы  
российских регионов и разработать предложения по регулированию  
рисков в обеспечении устойчивости региональной бюджетной системы в  
условиях финансового кризиса;

- конкретизировать формализованную методику расчета налогового  
потенциала территорий за счет обеспечения ее направленности на  
минимизацию рисков для бюджетной системы региона;

- определить направления регулирования рисков для бюджетной  
системы субъекта Российской Федерации при составлении и исполнении  
бюджетов.

**Объектом исследования являются**бюджетная система субъекта Российской Федерации (региональная бюджетная система).

**Предметом исследования**выступают финансово-

экономические отношения между государственными и муниципальными органами власти и управления, участниками бюджетного процесса в субъекте федерации, складывающиеся по поводу формирования и исполнения бюджетов.

**Область исследования**диссертационной работы соответствует требованиям ВАК Минобразования РФ по специальности 08.00.10 -финансы, денежное обращение и кредит, а именно: п. 2.3. Бюджетно-налоговая система и бюджетная политики государства в рыночной экономике и п. 2.5. Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов, бюджетного планирования и долгосрочного прогнозирования.

**Теоретической базой диссертационной работы**явились труды отечественных и зарубежных экономистов, исследующих проблемы формирования и исполнения бюджетов, устойчивого функционирования экономических систем и регулирования экономических рисков.

**Методологическую основу исследования**составили системный подход, диалектический метод познания, а также методы дескриптивного, компаративного, структурно-логического и функционального анализа.

**Информационно-эмпирическая база**исследования включает законодательные и нормативные акты Российской Федерации в

области налогообложения и организации бюджетного процесса, материалы Министерства финансов РФ, Казначейства России, Федеральной службы государственной статистики, Комитета бюджетно-финансовой политики и казначейства Администрации Волгоградской области. При подготовке диссертации использованы также аналитические материалы общероссийских специальных периодических изданий.

Основные **научные результаты,**полученные лично автором, и их **научная новизна**состоят в следующем:

- определено с позиции общей теории систем содержание  
бюджетной системы региона как совокупность собственно регионального  
бюджета субъекта федерации и бюджетов входящих в его состав  
муниципальных образований, которая выражает организационные,  
правовые и денежные отношения, складывающиеся в процессе  
аккумулирования средств с целью их дальнейшего перераспределения и  
использования на финансовое обеспечение предоставления  
общественных благ;

- обосновано, что интегративной характеристикой субфедеральной  
бюджетной системы является финансовая устойчивость, выражающая  
такое ее состояние, которое обеспечивает постоянство движения  
бюджетных ресурсов, позволяющее формировать доходы составляющих  
ее бюджетов, рационально их использовать при выполнении полномочий  
субъектов федерации и муниципальных образований;

- выявлены риски в обеспечении финансовой устойчивости  
бюджетной системы субъекта Российской Федерации, представляющие  
собой возможности наступления необеспеченного финансовыми  
ресурсами состояния, которое не позволяет выполнять региональным  
органам власти и органам местного самоуправления собственные  
функции. Установлено, что указанные риски обуславливаются  
внутренними факторами, которыми являются элементы проводимой на  
региональном и местном уровне бюджетной и налоговой политики, а

также реализуемые стратегия и тактика бюджетного менеджмента, и внешними - экономическими, социально-политическими и правовыми, а также кредитно-монетарными факторами;

предложен алгоритм и осуществлена количественная оценка рисков для региональной бюджетной системы посредством выявленного автором распределения во времени поступления доходов в бюджеты;

раскрыта сущность и обосновано использование фискальной обеспеченности в регулировании рисков для региональной бюджетной системы, определены пути достижения фискальной обеспеченности посредством оптимизации бюджетных поступлений и полномочий публично-правовых образований при формировании доходов бюджетов;

- аргументировано, что ресурсное обеспечение устойчивости  
региональных бюджетных систем и минимизация рисков в условиях  
финансового кризиса определяются ростом поступлений доходов в  
бюджеты в результате модернизации экономики, формированием  
региональных (муниципальных) бюджетных резервов и предоставлением  
краткосрочных бюджетных кредитов для обеспечения текущей  
ликвидности региональным и местным бюджетам;

- конкретизирована формализованная методика расчета налогового  
потенциала территорий для учета возможных изменений в объемах и  
структуре налогооблагаемой базы и минимизации рисков для бюджетной  
системы региона. Расчет налогового потенциала муниципальных  
образований предложено осуществлять на основе метода  
репрезентативной налоговой системы с ' учетом прогнозных  
экономических показателей, характеризующих налогооблагаемую базу  
по каждому налогу в очередном финансовом году, с применением  
скорректированных уровней налоговой отдачи.

**Теоретическая и практическая значимость работы.**Сформулированные в работе теоретические положения могут составить методологическую базу последующих теоретических исследований в области регулирования бюджетных рисков. Практические рекомендации

и выводы, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы при подготовке и реализации основных направлений бюджетной политики и реформирования региональных и муниципальных финансов. Материалы и результаты диссертационного исследования могут использоваться в преподавании дисциплин «Бюджетная система Российской Федерации», «Государственные и муниципальные финансы», а также в практической деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

**Апробация результатов диссертационного исследования.**Основные результаты диссертационного исследования представлены на всероссийских, региональных и межвузовских научно-практических конференциях и семинарах в 2002-2009 гг. в городах Волгограде, Петрозаводске и Пензе, а также научно-исследовательской проблемной группе кафедры финансов и отраслевой экономики РАГС при Президенте РФ.

Отдельные рекомендации диссертационной работы получили практическое применение при подготовке методики определения налогового потенциала муниципальных образований Волгоградской области в составе методики межбюджетных отношений, утвержденной Законом Волгоградской области от 30 мая 2007 года № 1473-ОД и реализуемой при формировании бюджета области на 2008, 2009, 2010 годы, а также в деятельности финансовых органов Волгоградской области.

**Публикации.**По теме диссертации опубликовано 12 работ, общим объемом 19,58 п.л., в том числе 2 в изданиях, определенных ВАК.

class1 **БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ**

**ФИНАНСОВАЯ УСТОЙЧИВОСТЬ** class1

## Содержание бюджетной системы субъекта Российской Федерации

В обеспечении экономического и социального развития современного государства доминирующую роль играет государственное регулирование. Среди значительного числа механизмов осуществления государственного регулирования экономики наиболее значимым является финансовый. Именно с помощью целенаправленного воздействия на формирование фондов денежных средств и их расходование государство в лице образуемых органов государственной власти и управления обеспечивает возможность выполнения возложенных на данные органы функций.

Одной из основных характеристик федеративного государства является соответствие базовых направлений экономической и бюджетной политики как в действиях федерального правительства, так и в действиях органов власти субъектов федерации и органов местного самоуправления. В связи с чем, для любого федерального государства чрезвычайно актуальна проблема построения основанного на принципах бюджетного федерализма бюджетного устройства.

Бюджетное устройство определяет принципы построения бюджетной системы государства, ее структуру, и взаимосвязь объединяемых в ней бюджетов, а также принципы разграничения бюджетных полномочий, требования к формированию и исполнению бюджетов различных уровней.

Одним из условий осуществления бюджетной деятельности является включенность какого-либо бюджета в бюджетную систему. Согласно сложившемуся общему мнению, бюджетная система представляет собой совокупность всех бюджетов, действующих на территории страны. Большинство отечественных специалистов разделяют подход к бюджетной системе, отраженный в ее определении, содержащемся в статье 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации: «бюджетная система Российской Федерации - основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая законодательством Российской Федерации совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов». Поляк Г.Б. приводит несколько иную формулировку бюджетной системы, рассматривая ее как «совокупность бюджетов государства, административно-территориальных образований, самостоятельных в бюджетном отношении государственных учреждений и фондов, основанную на экономических отношениях, государственном устройстве и правовых нормах». В большей части определений бюджетной системы Российской Федерации последняя рассматривается как целостная совокупность бюджетов всех уровней, основанная на принципах построения бюджетной системы федеративного государства. Однако, в данных определениях акцентируется внимание лишь на строении бюджетной системы, игнорируя при этом ее сущность как экономической категории и качество системы, то есть определенность, обуславливающую способность достижения экзистенциальных целей бюджетных систем.

## Характеристика рисков в обеспечении финансовой устойчивости бюджетной системы субъекта Российской Федерации

Область устойчивости любой системы определяется совокупностью значений параметров системы, при которых она устойчива. То есть, область устойчивости определяет ряд взаимосвязанных между собой параметров, переход за критические значения которых приводит систему из устойчивого состояния в неустойчивое. Переход из зоны устойчивости в неустойчивое состояние определяется некой областью - областью перехода. Вероятность перехода границы устойчивости бюджетной системы характеризует совокупность бюджетных рисков.

По мнению Ф.Найта (1921) , предложившего различать риск и неопределенность, риск имеет место тогда, когда некоторое действие может привести к нескольким взаимоисключающим исходам с известным распределением их вероятностей. Данная экономическая категория является в известной степени многогранной, исследование ее сущностного содержания связано с именами А.Смита, Ж.Б. Сэя, Д.Кейнса, А.Маршалла и других классиков мировой экономической мысли.

Современное определение данной категории является еще в большей степени многовариантным, что объясняется как различиями в интерпретациях ее сущностного содержания, так и многофакторностью самого феномена риска. Я.Д. Вишняков и Н.Н. Радаев дают следующее интегральное определение риска: «риск - это возможность того, что действия человека или их результаты приведут к негативным или позитивным последствиям». Рассматривая экономический риск, Д.А. Лапченко определяет его как «возможность отклонения характеристик экономического состояния объекта от ожидаемых значений».2 По-мнению Е.М. Четыркина, «в общем смысле риск - это возможность экономических потерь, возникающих при наступлении неблагоприятных событий, часто случайных». В качестве примеров, приведем также встречающиеся в периодических научных публикациях по различным аспектам рисков его определения. Например, Ю.Н. Гойденко определяет риск как «вероятность негативных изменений во внутренней и внешней среде субъекта, обусловленную несовершенством знаний о порождающих их событиях»4. Данное определение содержит основную характеристику риска — вероятность наступления неблагоприятных событий, однако, по сути, игнорирует объективную природу риска, то есть наличие возможности неблагоприятного исхода, не зависящей от воли и сознания лица, подверженного риску.

## Использование фискальной обеспеченности и разграничения расходных полномочий в риск-менеджменте

Доминирующими средствами регулирования бюджетных рисков являются механизмы государственного регулирования бюджетных доходов. Целью данных механизмов является такое распределение между уровнями бюджетной системы налоговых и иных обязательных платежей и полномочий по их установлению и мобилизации, которое бы обеспечило бюджеты каждого уровня объемом доходов, необходимым и достаточным для финансового обеспечения закрепленных за данным уровнем расходных полномочий. То есть речь идет об уже определенной нами фискальной обеспеченности субъектов федерации и муниципальных образований.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в качестве средства регулирования рисков в обеспечении финансовой устойчивости региональной бюджетной системы должны иметь полномочия по регулированию налогов, формирующих их бюджеты, то есть возможность оказывать влияние на объем налоговых поступлений в определенных федеральным законодательством пределах посредством принятия собственных решений в области налоговой политики. Это явилось бы также существенным мотивирующим фактором в наращивании налогового потенциала и увеличении степени собираемости налогов, поскольку, как справедливо отметил А.Г.Игудин, основным стимулирующим фактором в межбюджетных отношениях для достижения высоких социально-экономических показателей является четкое и обоснованное разграничение расходных полномочий и соответствующих им доходных источников между уровнями бюджетной системы при относительно стабильном налоговом и бюджетном законодательстве.1

Нерациональное распределение налоговой компетенции между уровнями государственного управления- является основной причиной возникновения вертикального фискального разрыва - ситуации, при которой доходные источники не в состоянии покрыть расходные потребности соответствующего уровня власти. В этой связи нельзя не отметить наличие объективного противоречия между достижением фискальной обеспеченности, условий для экономического роста территорий и политикой межбюджетного выравнивания. Однако, в мировой практике элементы указанной антиномии нивелируются посредством сочетания мер межбюджетного выравнивания с расширением налоговых полномочий субфедеральных административно-территориальных образований2, что нельзя, к сожалению, отметить в отношении российской бюджетной политики. Убедительным представляется заключение Т.В. Грицюк о том, что «ответственность органов власти является важной составляющей системы бюджетных доходов, заставляющей проводить раздельную политику в отношении заимствований и формирующей рачительное отношение к расходованию бюджетных средств».