Бевзюк, Виктория Валерьевна. Обеспечение сбалансированности территориальных бюджетов в условиях реализации бюджетной реформы : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Бевзюк Виктория Валерьевна; [Место защиты: Рост. гос. эконом. ун-т "РИНХ"].- Ростов-на-Дону, 2013.- 213 с.: ил. РГБ ОД, 61 14-8/506

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Коренные изменения в сфере управления системой общественных финансов выдвигают на первый план решение одной из важнейших задач финансовой политики государства – обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Создание оптимальных условий для проведения эффективной и ответственной финансовой политики, направленной на гарантированное обеспечение финансовыми ресурсами действующих расходных обязательств, прозрачного и конкурентного распределения имеющихся средств, оптимизацию долговой нагрузки на бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, расширение горизонтов бюджетного планирования и формирование долгосрочных бюджетных стратегий, требуют разработки комплексно-системного подхода к решению данных проблем.

Дальнейшее разграничение расходных обязательств и доходных источников между публично-правовыми образованиями, совершенствование системы межбюджетных отношений должны создать прочную основу для обеспечения сбалансированности и устойчивости региональных и местных бюджетов. Кроме этого, создание эффективной системы предупреждения и ликвидации негативных последствий угроз несбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов позволит минимизировать бюджетные риски, применить превентивные меры по укреплению платежеспособности публично-правовых образований на среднесрочную перспективу, что должно быть направлено на повышение эффективности управления государственными и муниципальными финансами, а также на повышение эффективности использования бюджетных средств и увеличение доходов бюджетов бюджетной системы, укрепление долговой устойчивости региональных и местных бюджетов.

Все вышеизложенное обусловливает актуальность исследования как с теоретических позиций, так и с точки зрения практической значимости реализации задач обеспечения сбалансированности бюджетов различных уровней с целью достижения их финансовой самодостаточности.

**Степень разработанности проблемы.** Проблемам сбалансированности региональных и местных финансов уделяется серьезное внимание со стороны ученых и практиков. Весомый вклад в исследование отдельных теоретических проблем развития территориальных финансов внесли известные российские ученые и практики: Алешин В.А., Афанасьев М.П., Бушмин Е.В., Врублевская А.В., Горегляд В.П., Грязнова А.Г., Кудрин А.В., Павлова Л.П., Пансков В.Г., Поляк Г.Б., Родионова В.М., Романовский М.В., Сабитова Н.М., Силуанов А.Г., Сысоева Е.Ф. и др.

К наиболее значимым исследованиям проблемы сбалансированности бюджетов бюджетной системы, распределения доходных и расходных полномочий между уровнями власти, совершенствования системы межбюджетных отношений можно отнести работы Бежаева О.Г., Бухвальда Е.М., Ерошкиной Л.А., Завьялова Д.Ю., Ивановой О.Б., Игудина А.Г., Казакова В.В., Карчевской С.А., Климанова В.В., Лаврова А.М., Лексина Н.Д., Подпориной И.В., Ржевской Т.Г., Сенчагова А.И., Хурсевича С.Н., Швецова А.Н. и др.

Среди зарубежных авторов, занимающихся проблемами построения бюджетных взаимоотношений в государствах с многоуровневым бюджетным устройством, следует выделить таких ученых, как: Бюммерхофф Д., Бьюкенен Дж., Вагнер А., Литвак Дж., Масгрейв Р., Оутс Ю., Тибу Ч., Стиглиц Дж., Тинберген Я., Циммерман Х. и др.

Вместе с тем на сегодняшний день остаются недостаточно разработанными некоторые вопросы реформирования региональных и муниципальных финансов в части укрепления доходной базы местных бюджетов, оптимизации расходных полномочий на всех уровнях бюджетной системы, разработки комплекса мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.

Актуальность рассматриваемой проблемы, ее практическая значимость, а также недостаточная проработанность теоретико-методологических вопросов обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации местных бюджетов обусловили выбор темы, цели и задачи диссертационной работы.

**Цель исследования**. Цель диссертационного исследования состоит в разработке теоретических подходов и комплекса практических мер по обеспечению сбалансированности территориальных бюджетов в условиях реализации современного этапа бюджетной реформы, направленных на повышение качества управления общественными финансами.

Достижение цели диссертационной работы обусловило необходимость постановки и решения следующих основных задач:

- уточнить теоретические подходы к исследованию и взаимосвязи понятий «бюджетная пропорциональность», «бюджетная устойчивость», «бюджетная сбалансированность»;

- раскрыть бюджетную сбалансированность в разрезе различных классификационных признаков и выявить риски несбалансированности территориальных бюджетов с целью определения мер по их минимизации;

- провести ретроспективный анализ обеспечения стабильности, долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на разных этапах проведения бюджетной реформы;

- дать оценку современного состояния сбалансированности территориальных бюджетов с позиции укрепления доходного потенциала и разграничения расходных полномочий;

- провести анализ результативности и эффективности бюджетных расходов территориальных бюджетов как важнейшего фактора их сбалансированности;

- выявить стимулирующее воздействие механизма межбюджетного регулирования на сбалансированность территориальных бюджетов;

- обосновать меры по укреплению долговой устойчивости территориальных бюджетов;

- раскрыть императивы повышения эффективности управления территориальными финансами с целью обеспечения сбалансированности территориальных бюджетов в рамках расширения программно-целевых методов бюджетного планирования и проведения мониторинга качества финансового менеджмента.

**Предметом исследования** выступают финансово-организационные отношения, возникающие в процессе обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

**Объектом исследования** являются бюджеты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

**Теоретико-методологическая основа исследования.** Теоретической базой исследования послужили положения и концепции, содержащиеся в трудах российских и зарубежных ученых в области общей теории финансов, теории государственных и муниципальных финансов, теории бюджетной сбалансированности, институциональной теории, теории государственного регулирования экономики, теории местного самоуправления.

В качестве методологической основы диссертации использовался системно-функциональный подход, позволяющий обобщить и синтезировать различные исследовательские направления, рассматривать экономические процессы в диалектическом развитии, взаимосвязи и взаимообусловленности.

Диссертационная работа выполнена в рамках Паспорта специальности 08.00.10 – финансы, денежное обращение и кредит, часть 1 «Финансы», раздел 2 «Общегосударственные, территориальные и местные финансы», пункт 2.24 «Источники финансирования дефицитов бюджетов и государственного долга, проблемы бюджетного дефицита в исполнении долгосрочной стратегии экономической политики», пункт 2.25 «Концепция и системный анализ территориальных и муниципальных финансов».

**Инструментарно-методический аппарат.** Исследование проводилось с использованием общенаучных и специальных методов научного познания, в том числе абстрактно-логический метод, ретроспективный, сравнительный анализ, экономико-статистический метод, метод графической интерпретации, экспертных оценок, что позволило обеспечить репрезентативность результатов исследования, достоверность и надежность выводов и рекомендаций.

**Информационно-эмпирическая база** формировалась на основе законодательных актов Российской Федерации, указов Президента РФ, постановлений и программных документов Правительства РФ, нормативно-законодательных актов Министерства финансов РФ, Министерства финансов Ростовской области, Федеральной налоговой службы РФ, официальной информации Минрегиона РФ, отчетов Фонда института экономики города, статистических ежегодников, материалов монографических исследований, научных трудов отечественных и зарубежных ученых, материалов научно-практических конференций по рассматриваемой проблеме.

**Рабочая гипотеза диссертационного исследования** исходит из того, что повышение эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами предопределяет необходимость обеспечения долгосрочной устойчивости и сбалансированности бюджетов бюджетной системы, существенного укрепления финансово-бюджетной самостоятельности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, что предполагает разработку и обоснование мер по укреплению доходной базы территориальных бюджетов, дальнейшему разграничению расходных полномочий, упорядочению межбюджетных отношений на субфедеральном уровне, повышению долговой устойчивости территориальных бюджетов, а также разработке долгосрочной финансовой стратегии и внедрению программно-целевых методов бюджетного планирования, что позволит повысить эффективность и качество управления территориальными финансами.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту.

1. Развитие теоретико-методологических подходов к исследованию сущностного содержания бюджетной сбалансированности предопределяется тем, что на сегодняшний день в отечественной и западной экономической литературе не достигнуто единство позиций как с точки зрения теории вопроса, так и в части разработки практических мер по обеспечению долгосрочной устойчивости и сбалансированности бюджетов различных уровней в условиях развития принципов бюджетного федерализма. Расширение ракурса теоретического исследования возможно по пути определения основополагающих понятий в бюджетной сфере, таких как «бюджетная пропорциональность», «бюджетная устойчивость» и «бюджетная сбалансированность», что в конечном итоге замыкается на решении проблемы взаимодействия федерального центра с субъектами Российской Федерации и, соответственно, регионов с муниципальными образованиями в части оптимального распределения финансовых ресурсов и напрямую связано со сбалансированностью территориальных бюджетов.

2. Наличие рисков несбалансированности бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов требует создания эффективной системы предупреждения и ликвидации негативных последствий, включающей формирование региональных резервных фондов и обеспечивающей финансирование расходов в период сезонных отклонений объема поступлений доходов от объема расходов; компенсацию снижения доходов бюджета субъектов РФ в связи с рецессией; финансирование социальных и экономически значимых расходов; эффективное управление дополнительно поступающими «конъюнктурными» доходами и др. В связи с этим систематизация рисков, учет их последствий и разработка мер по минимизации рисков должны стать действенным фактором обеспечения сбалансированности и устойчивости территориальных бюджетов. При этом большое значение имеет качественная характеристика бюджетной сбалансированности и влияния на нее эффективной (или неэффективной) системы управления региональными и муниципальными финансами, что предполагает вычленение различных видов сбалансированности.

3. В условиях реализации бюджетной реформы выявлено, что закрепленные за региональными и местными бюджетами доходные источники не обеспечивают в полной мере покрытие расходных полномочий субъектов РФ и органов местного самоуправления. Вместе с тем оценка финансовой обеспеченности субъектов РФ и муниципальных образований собственными доходными источниками и укрепление их финансовой самодостаточности являются определяющими при характеристике финансовой устойчивости и сбалансированности территориальных бюджетов. Все это требует корректировки действующей системы разграничения расходных обязательств и доходных источников между публично-правовыми образованиями путем: дополнительной инвентаризации полномочий всех уровней власти; завершения разграничения полномочий по решению вопросов местного значения и прав органов местного самоуправления разных типов муниципальных образований и др.

4. Создание оптимальных условий для обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости территориальных бюджетов требует распространения практики формирования государственных программ, сложившейся на федеральном уровне, и ее адаптации применительно к субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям с учетом особенностей их социально-экономического развития и проведения ответственной бюджетно-налоговой политики на конкретной территории. Немаловажное значение имеет и характер продвижения передовых методов управления общественными финансами, проведения муниципальной реформы, что определяет вектор реализации бюджетной реформы на региональном уровне и финансовые возможности ее осуществления. В связи с этим разработка методических подходов к формированию и реализации программно-целевых методов бюджетного планирования как важнейшего инновационного инструмента управления общественными финансами предполагает разработку алгоритма формирования государственных программ субъектов Российской Федерации (муниципальных программ) с целью повышения качества бюджетного планирования на территориальном уровне и решения проблем финансового обеспечения основных направлений социально-экономического развития конкретных территорий.

5. С целью расширения бюджетной самостоятельности и ответственности региональных и местных органов власти, а также повышения эффективности функционирования бюджетного сектора и качества управления общественными финансами требуется формирование долгосрочной финансово-экономической стратегии развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Обоснование стратегии развития муниципальных образований на территории конкретного субъекта РФ должно опираться на оценку социально-экономических условий развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в рамках разработанных передовых программно-целевых методов формирования и исполнения бюджетов, снижение долговой нагрузки на бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты, внедрение механизмов финансового менеджмента на региональном и местном уровнях.

**Научная новизна** состоит в развитии теоретико-методологических положений и разработке практических мер по обеспечению сбалансированности территориальных бюджетов в контексте реализации бюджетной реформы, ориентированной на повышение качества управления территориальными финансами.

Основные результаты, характеризующие научную новизну исследования, состоят в следующем.

1. Обобщены и расширены теоретические представления о бюджетной сбалансированности посредством авторской интерпретации взаимосвязи понятий «бюджетная пропорциональность», «бюджетная устойчивость», «бюджетная сбалансированность» и предложенной классификации бюджетной сбалансированности, в основу которой положены такие признаки, как: различные уровни бюджетной системы, временной горизонт, направления межбюджетного регулирования, стадии бюджетного процесса и осуществления бюджетного контроля, соотношение доходов и расходов бюджетов, качество бюджетной сбалансированности, что направлено на развитие понятийного аппарата и унификацию терминологической базы в области сбалансированности бюджетов различных уровней.

2. Идентифицированы риски несбалансированности бюджетной системы, сгруппированные в разрезе: 1) финансовых рисков (рисков неэффективности бюджетных расходов, увеличения дефицита бюджетов, увеличения государственного долга, увеличения кредиторской задолженности и др.); 2) рисков снижения эффективности мер правового регулирования бюджетной сферы (риски нарушения бюджетного законодательства, несвоевременного исполнения расходных полномочий, снижения качества оказания государственных (муниципальных) услуг и качества финансового менеджмента), учет которых позволит на основе выявленных последствий разработать комплекс мер по минимизации рисков с целью обеспечения сбалансированности и устойчивости территориальных бюджетов.

3. Даны методические рекомендации по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, включающие: 1) меры по укреплению доходной базы территориальных бюджетов (расширение налоговых полномочий и функций субъектов РФ и муниципальных образований; усиление стимулов к наращиванию собственного доходного потенциала территорий); 2) рекомендации в части управления расходными обязательствами публично-правовых образований; 3) меры по совершенствованию межбюджетного регулирования на субфедеральном уровне. Реализация данных методических рекомендаций направлена на обеспечение финансовой самостоятельности территориальных образований, повышение результативности и эффективности использования бюджетных средств, а также усиление стимулирующего воздействия межбюджетного регулирования на сбалансированность территориальных бюджетов.

4. Разработан методический подход к формированию государственных программ субъектов Российской Федерации (муниципальных программ), отражающий последовательный алгоритм действий: 1 шаг – формирование нормативно-правовой базы; 2 шаг – разработка механизма перехода от долгосрочных целевых программ и ведомственных целевых программ к государственным (муниципальным) программам, разграничение программ в зависимости от сфер реализации; 3 шаг – оценка рисков и эффективности реализации государственных программ субъектов Российской Федерации (муниципальных программ); 4 шаг – проведение мониторинга реализации программ, что направлено на обеспечение долгосрочной сбалансированности территориальных бюджетов и расширение программно-целевых методов бюджетного планирования.

5. Обоснован комплекс мер по повышению эффективности управления территориальными финансами, включающий оптимизацию долговой нагрузки на субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, расширение горизонтов бюджетного планирования в рамках долгосрочной бюджетной стратегии субъекта РФ, проведение мониторинга качества финансового менеджмента, усиление ответственности органов власти субъектов РФ и муниципальных образований за проведение эффективной бюджетной политики, что направлено на укрепление бюджетной устойчивости и сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и повышение качества управления территориальными финансами.

**Теоретическая значимость диссертационной работы** состоит в том, что содержащиеся в диссертации положения и выводы расширяют теоретический спектр исследования, касающегося сбалансированности территориальных бюджетов, и могут быть использованы в качестве теоретической и методологической базы для разработки мер повышения эффективности и качества управления территориальными финансами в рамках реализации современного этапа бюджетной реформы.

**Практическая значимость** **проведенного** **исследования** состоит в выработке конкретных рекомендаций, создающих методическую и практическую основу для разработки мер по обеспечению сбалансированности и устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Результаты исследования могут быть использованы государственными органами субъектов РФ и органами местного самоуправления при разработке долгосрочной финансовой стратегии развития региональных и муниципальных финансов, формировании государственных (муниципальных) программ, реформировании межбюджетных отношений, а также для оценки эффективности работы региональных и местных органов власти.

Материалы диссертационной работы могут использоваться в учебном процессе при подготовке учебно-методических материалов и проведении занятий по курсам «Финансы», «Финансы, денежное обращение и кредит».

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Теоретические и практические результаты диссертационного исследования докладывались и получили одобрение на различных научно-практических конференциях профессорско-преподавательского состава, молодых ученых и аспирантов Ростовского государственного экономического университета (РИНХ) (2011-2013 гг.). Кроме этого, автор принимал участие в международных научно-практических конференциях, организованных Кубанским государственным университетом: «Новая индустриализация и инновационное развитие России» (Краснодар, 2012), «Экономическое развитие России в условиях глобальной нестабильности: тенденции и перспективы» (Краснодар, 2013).

Результаты диссертационного исследования нашли практическую апробацию в деятельности финансовых управлений администраций Аксайского и Азовского районов Ростовской области.

Основные выводы диссертационной работы отражены в 10 опубликованных научных работах объемом 4,43 п.л., в том числе 3 в изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России.

**Логическая структура и объем диссертации.** Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, содержащих 9 параграфов, заключения, библиографического списка из 163 наименований, включает 18 таблиц, 13 рисунков, 14 приложений.