Серегин Максим Викторович. Механизм обеспечения сбалансированности территориальных бюджетов в Российской Федерации в условиях финансовой нестабильности : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Серегин Максим Викторович; [Место защиты: Акад. труда и соц. отношений].- Москва, 2010.- 182 с.: ил. РГБ ОД, 61 10-8/1858

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. Теоретическая трактовка механизма финансовой обеспеченности субфедеральных органов власти в многоуровневых бюджетных системах 9

1.1. Развитие концептуальных основ межбюджетных отношений 9

1.2. Сочетание принципов централизма и децентрализма в механизмах выравнивания бюджетной обеспеченности субнациональных органов власти в многоуровневых бюджетных системах 26

1.3. Ограниченность межбюджетных трансфертов в качестве инструмента вертикального бюджетного выравнивания в условиях финансового кризиса 46

ГЛАВА 2. Структурные элементы механизма обеспечения сбалансированности субнациональных бюджетов в РФ в условиях кризиса и экономической нестабильности 67

2.1. Формирования доходной базы территориальных бюджетов 67

2.2. Межбюджетные трансферты в механизме сокращения дефицита субнациональных бюджетов в условиях финансовой нестабильности 78

2.3. Наращивание региональных и муниципальных долгов в системе мер по сокращению дефицитов субфедеральных бюджетов 87

2.4. Оценка эффективности механизма обеспечения сбалансированности территориальных бюджетов в РФ в условиях финансовой нестабильности 101

ГЛАВА 3. Повышение эффективности механизма сбалансированности территориальных бюджетов в системе мер контрциклической фискальной политики государства в РФ 113

3.1. Совершенствование форм и методов управления бюджетными доходами на территориальном уровне 113

3.2. Увеличение бюджетной эффективности системы распределения межбюджетных трансфертов 139

3.3 Обеспечение сбалансированности и устойчивости территориальных бюджетов в модели ответственного управления долгом региональными и муниципальными органами власти 157

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 178

БИБЛИОГРАФИЯ 185

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Накануне глобального финансового  
кризиса в системе межбюджетных отношений России произошли кардинальные  
изменения, которые проявились в исполнении консолидированного бюджета  
субъектов РФ с профицитом за период 2004-2007 гг. Это было обусловлено  
положительными макроэкономическими тенденциями в стране,  
благоприятными внешнеэкономическими условиями для экспорта российских  
товаров, а также устойчивым профицитом федерального бюджета, треть  
расходов которого приходилась на межбюджетные трансферты нижестоящим  
бюджетам. Такая централизация финансовых потоков на уровне федерального  
центра обусловлена структурными противоречиями многоуровневой

бюджетной системы России, которые имеют в своей основе неадекватное распределение полномочий по расходам и доходных источников финансирования функций между органами власти различных уровней. В условиях растущей макроэкономической динамики это отрицательно сказывалось на системе мотивации субфедеральных органов власти к оптимальной реализации критериев экономической эффективности и \_ социальной справедливости. В условиях же финансового кризиса 2008-2009 гг. такого рода бюджетное неравновесие проявилось в быстром наращивании дефицитов на всех уровнях бюджетной системы, что во многом и препятствовало успешной реализации усилий государства в борьбе с негативными явлениями в экономической и финансовой сферах.

Формирование механизма обеспечения сбалансированности

территориальных бюджетов в РФ предполагает необходимость решения важнейшей теоретической проблемы, связанной с оптимизацией принципов централизма и децентрализма в распределении бюджетных полномочий между органами власти всех уровней бюджетной системы. Однако до сего момента в теории государственных (общественных) финансов отсутствует одобренная всем экспертным сообществом модель адекватного бюджетного устройства, приемлемая для любого федеративного государства на всех стадиях макроэкономической динамики. Значимость этой научной проблемы и методических разработок, нацеленных на ее разрешение в условиях несбалансированности бюджетов органов власти всех уровней, многократно возрастает в условиях глобального структурного кризиса, когда государство превращается в единственного субъекта, способного восстановить финансовое равновесие и обеспечить роста макроэкономики.

Кроме того, практическая востребованность данной проблематики связана с тем, что неадекватная реализация принципов сбалансированности бюджета, общего (совокупного) покрытия расходов бюджета, а также результативности и эффективности использования бюджетных средств в России явились причиной неэффективности фискальной политики государства как системы контрциклических инструментов борьбы с кризисными явлениями в стране.

Таким образом, в условиях глобального кризиса многократно возросла научная новизна и практическая значимость проблемы поиска эффективных механизмов восстановления сбалансированности территориальных бюджетов в РФ в контексте поиска адекватных источников финансирования их растущих расходов в условиях экономической нестабильности. Неэффективность распределения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы и противоречивость интересов федеральных и субфедеральных органов власти в контексте сокращения доходной базы территориальных бюджетов и неэффективности механизма межбюджетных трансфертов из центра препятствуют восстановлению региональной экономики, а, следовательно, тормозят переход национального хозяйства из стадии депрессии в фазу устойчивого экономического роста.

Все обозначенные 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, Г.Б. Поляка, В.М. Родионовой, 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, межбюджетных отношений и бюджетного федерализма до сих пор отсутствует всесторонняя изученность проблем оптимизации механизма финансирования расходных полномочий на региональном и муниципальном уровнях в условиях кризиса и экономической депрессии.

В диссертации были использованы разработки известных исследователей проблем межбюджетных отношений, бюджетного федерализма и региональной политики: Е.М. Бухвальда, С.Д. Валентея, И.А. Умновой, В.Н. Лексина, П.Б. Пыренкова, Л.В. Смирнягина, 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 прин-

ципами реформирования отечественной бюджетной системы в период становления российской модели бюджетного федерализма.

В диссертации использовались публикации по проблемам развития бюджетного федерализма таких западных ученых, как А. Шик, X. Циммерман, М. Хогье, А. Пресналл, Г. Китчен, Э. Слэк.

**В качестве информационной и нормативно-правовой базы исследования**использовались официальные документы Российской Федерации, а также соответствующие публикации в научной и периодической печати по проблемам межбюджетных отношений в России и зарубежных странах.

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 ис-торико-логический подход.

**Цель и задачи исследования. Целью**диссертационной работы является  
выявление закономерностей формирования системы сбалансированных"  
бюджетов на субфедеральном уровне на разных стадиях макроэкономической  
динамики, механизм обеспечения которой имеет в своей основе оптимальное  
сочетание инструментов разграничения доходной базы расходных полномочий  
федерального центра и территориальных образований, эффективного  
использования потенциала межбюджетных трансфертов и реализации лучшей  
практики региональных и муниципальных заимствований, что позволяет  
сохранить стабильность централизованных финансов в условиях

экономического кризиса.

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

- обобщить теоретические концепции экономических функций государства в качестве основы для выделения принципов оптимального разграничения расходных полномочий между федеральными и субфедеральными органами власти в различных моделях межбюджетных отношений;

- осуществить количественный и качественный анализ особенностей закрепления бюджетных полномочий за органами власти регионов и муниципалитетов, выделить особенности организации системы управления территориальными финансами, связанные с финансовой асимметрией субфедеральных бюджетов, и обосновать методические основы формирования механизма их

сбалансированности;

- выделить особенности системы финансового обеспечения расходных  
обязательств органов власти на региональном и муниципальном уровнях,  
типичные проблемы формирования доходной базы территориальных бюджетов  
в РФ, а также изменения ее структуры с целью выявления возможностей  
увеличения финансовых ресурсов органов власти на субфедеральном уровне в  
условиях дефицита федерального бюджета и макроэкономической рецессии;

разработать принципы формирования и реализации эффективного механизма обеспечения сбалансированности территориальных бюджетов 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 методы увеличения финансовой самостоятельности субфедеральных органов власти в РФ путем повышения эффективности механизма обеспечения их сбалансированности как основы результативной контрциклической бюджетно-налоговой политики государства;

предложить систему инструментов повышения устойчивости территориальных бюджетов в контексте совершенствования форм и методов управления бюджетными доходами на уровне регионов и муниципалитетов, включая межбюджетные трансферты на субфедеральном уровне и модель ответственного управления долгом региональными и муниципальными органами власти в условиях финансовой нестабильности.

**Предметом исследования**является механизм обеспечения бюджетной сбалансированности на субфедеральном уровне в российской модели бюджетного федерализма в условиях финансовой нестабильности.

В качестве **объекта исследования**выступает система территориальных бюджетов, структурные особенности которой в условиях финансового кризиса связаны с их вертикальной и горизонтальной несбалансированностью и специфическими механизмами ее устранения.

**Научная новизна диссертационного исследования**заключается в разработке теоретических подходов, методических и практических рекомендаций по формированию эффективной системы инструментов в качестве целостного механизма восстановления сбалансированности территориальных бюджетов, который предполагает оптимизацию сочетания налоговых доходов и системы межбюджетных трансфертов для финансирования расходных обязательств

субфедеральных органов власти, а также внедрение результативных форм и методов управления региональными и муниципальными заимствованиями в условиях бюджетного дефицита органов власти всех уровней вследствие глобального кризиса.

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

обобщены теоретические подходы к определению сущности  
общественных финансов на субфедеральном уровне; выделены особенности  
публичных благ, имеющих выраженный внешний эффект, а также особенности  
функционирования механизма бюджетной сбалансированности

территориальных бюджетов на основе 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 также выявить неэффективность механизма вертикального бюджетного выравнивания в связи со сложившимся нарушением принципов распределения трансфертов во взаимосвязях федерального центра и субфедеральных органов власти, что отчетливо проявилось в условиях финансового кризиса;

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 кризисных явлений в финансовой сфере;

рассмотрены механизмы обеспечения сбалансированности

территориальных бюджетов 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 повышения качества управления бюджетными доходами на территориальном уровне в чрезвычайных условиях перехода на годовое бюджетное планирование и дефицитности федерального и субфедеральных бюджетов 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 необходимости финансирования растущих бюджетных расходов территориальных бюджетов в условиях финансовой нестабильности.

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.

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 отдельными организациями, деятельность которых существенно зависит от особенностей функционирования региональных и муниципальных органов власти в условиях макроэкономической нестабильности.

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

**Структура диссертации.**Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников литературы, в котором более 100 наименований.

## Развитие концептуальных основ межбюджетных отношений

В современном мире не существует «чистых» форм государственного устройства, а все их официальные признаки («унитарное», «федеративное», «демократическое», «авторитарное» и т.п.) весьма условны и, по существу, мало отражают реальность. Именно поэтому важно оценить, в каком сочетании в государственном устройстве реализованы принципы федерализма или унитаризма, т.е. каково реальное распределение государственных функций между центром и территориями на примере их обеспечения финансовыми ресурсами [70].

В 90-е гг. динамичное изменение внутренних и внешних социально-экономических условий в Российской Федерации не сопровождалось столь же. быстрым развитием базовых положений теории бюджетного федерализма. Отсутствие до сего момента адекватных теоретических основ формирования межбюджетных отношений в условиях переходной экономики и методологии исследования механизма их самоорганизации делают исключительно актуальным исследование закономерностей развития бюджетного федерализма в Российской Федерации, также анализ принципов функционирования современной российской модели межбюджетных отношений.

Термин «федерализм» произошел от латинского «foedus» — «союз, договор», и в самом широком смысле слова характеризует объединение хозяйственных субъектов на принципах федерации, т.е. с сохранением определенной самостоятельности.

В развитие теории федеративного государственного устройства внесли свой вклад И. Альтузиус, Ш.Л. Монтескье; П.Ж. Прудон, Дж. Медисон, Дж. Джей и А. Гамильтон.

И. Альтузиус рассматривал государство как союз нескольких политических образований, объединившихся в силу наличия у них некоторого комплекса общих интересов, что получило дальнейшее развитие в теории федеративного устройства в XVIII и XIX вв. [40].

В XVIII в. Ш.Л. Монтескье употреблял термин «федерализм» для обозначения основополагающего принципа объединения нескольких равноправных государств, при котором сохраняется их самостоятельность и учитывается право голоса.

П.Ж. Прудон, известный французский теоретик анархизма, основал даже одно из мелкобуржуазных философских течений под названием «федерализм». Он идеализировал общество мелких самостоятельных товаропроизводителей и проповедовал необходимость образования общества на началах федерации — союза отдельных самостоятельных производственно-потребительских коммун.

Дж. Медисон, Дж. Джей и А. Гамильтон изложили основные принципы республиканской формы правления и федеративного устройства государства. Их проект федерализма был изначально нацелен на защиту личной свободы американских граждан и контроль за деятельностью сильного правительства, нацеленного на осуществление возложенных на него функций. В результате их усилий США стали первым федеративным, как по форме, так и по содержанию, государством нового времени [51].

Федеративное устройство, будучи сложным и многоплановым явлением, порождало и порождает множество споров и разногласий. Так, американский федерализм ставит своей целью исключение сепаратизма и усиление федеральной власти. Что же касается европейского федерализма, то он, напротив, расценивает усиление центра как угрозу самостоятельности субъектов федерации [157]. В XX столетии понятия «федерализм» и «федерация» приобретают еще большую популярность, а федеративный тип государственного устройства утверждается во многих странах.

## Формирования доходной базы территориальных бюджетов

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 Российской Федерации структура межбюджетных отношений представлена на рис. 2.1.

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.

## Совершенствование форм и методов управления бюджетными доходами на территориальном уровне

Управление доходами бюджета — это не только процесс в рамках деятельности финансовых органов, но и формирование системы экономических отношений, возникающих между государством (местным самоуправлением), хозяйствующими субъектами и гражданами по поводу налоговых и неналоговых платежей. Например, поступление налоговых доходов в бюджет зависит не только от функционирования тех или иных налоговых механизмов, но и от сокращения или наращивания налогооблагаемой базы в результате эффективного или, наоборот, неэффективного функционирования хозяйствующих субъектов, являющихся налогоплательщиками. Большая часть неналоговых доходов генерируется общественным (муниципальным или государственным) имуществом. Соответственно, в процессе управления бюджетными доходами решается задача, насколько эффективно, с точки зрения финансовых поступлений в бюджет, «работает» муниципальное и государственное (региональное) имущество, какой оно приносит доход или, если не приносит доход, то в чем состоит эффективность его использования. Процесс управления доходами бюджета, как любой процесс управления, не ограничивается стадиями прогнозирования и планирования доходов, — он включает также исполнение (принятие решения и организация его исполнения), учет, контроль и анализ доходов бюджета. Если все указанные выше стадии не реализованы вместе, то говорить об эффективном управлении доходами бюджета не имеет смысла.

В реально существующей системе управления доходами бюджета законодательное и методическое обеспечение различных аспектов управления доходами бюджетов проработаны в недостаточной степени. Для повышения эффективности управления необходимо их одновременное реформирование таким образом, чтобы они все вместе обеспечили требуемое качество управления бюджетным процессом.

Кроме того, для повышения эффективности управления доходами бюджетов необходимо иметь представление о том, насколько данный источник доходов стабилен, предсказуем, управляем; какие события могут негативно повлиять на поступление доходов бюджета и как эти события можно предупредить. Другими словами, необходимо иметь представление о рисках, возникновение которых возможно как в ближайшем, так и в отдаленном будущем.

Все вышесказанное свидетельствует о том, что изучение экономического содержания процесса управления доходами бюджета обрело в настоящее время особую актуальность.

В рамках управления доходами, прежде всего налоговыми, можно выделить ряд задач, решение которых актуально и на региональном и муниципальном уровнях:

уменьшение дестимулирующей роли налогов1;

необходимость сочетать интересы социально-экономического развития и фискальные интересы территорий;

борьба с уклонением от налогов и повышение налоговой дисциплины (здесь на первый план выходят задачи содействия налоговым органам со стороны региональных и местных органов власти);

необходимость поддерживающих программ налогового стимулирования — для низкооплачиваемых категорий работников, малого бизнеса, высокотехнологичных отраслей, научных разработок.

Среди наиболее важных нерешенных проблем следует отметить, что не всегда удается учитывать не только кратко- и среднесрочные фискальные интересы государства, но и эффект налоговой системы как регулятора. Используя влияние налоговой политики на экономический рост, поддержание эффективной работы капитала и человеческого капитала, в то же время необходимо согласовывать действия с исполнением бюджета.