Мальцева Анна Викторовна. Механизм повышения эффективности финансового обеспечения социальных расходов региональных бюджетов в Российской Федерации в условиях экономической нестабильности : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Мальцева Анна Викторовна; [Место защиты: Акад. труда и соц. отношений].- Москва, 2010.- 205 с.: ил. РГБ ОД, 61 10-8/1832

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1 .Теоретическое обоснование субсидиарного принципа распределения социальных функций государства в бюджетной системе 9

1.1. Факторы приоритетности социальных функций государства в экономических системах 9

1.2. Концептуальные подходы к нормированию стандартов социальных услуг государства в структуре расходов бюджетов всех уровней. 20

1.3. Механизм распределения полномочий по расходам между органами власти различных уровней 31

1.4. Критерии оценки эффективности предоставления социальных услуг региональными органами власти 46

ГЛАВА 2. Механизм финансового обеспечения социальных расходов региональных бюджетов в Российской Федерации на разных стадиях макроэкономической динамики 68

2.1. Особенности расходные полномочий региональных органов власти в российской бюджетной системе накануне финансового кризиса 68

2.2. Состояние финансовой базы расходных полномочий региональных органов власти в 2008-2009 гг 84

2.3. Механизм бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), в системе финансирования социальных расходов региональных бюджетов в условиях кризиса 103

ГЛ ABA 3. Основные направления повышения эффективности механизма финансового обеспечения социальных расходов региональных бюджетов в РФ в посткризисный период 126

3.1. Эффективная модель участия региональных органов власти в системе заимствований на финансовом рынке 126

3.2. Методика повышения эффективности модели БОР в финансировании социальных расходов региональных бюджетов 147

3.3. Внедрение механизмов и процедур финансового менеджмента в бюджетной сфере предоставления социальных услуг 165

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 187

БИБЛИОГРАФИЯ 196

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Глобальный финансовый кризис внес серьезные коррективы в формирование структуры бюджетов всех органов власти в РФ. В течение 10 докризисных лет профицитный бюджет федерального центра позволял достаточно эффективно использовать межбюджетные трансферты в качестве механизма финансирования государством предложения мериторных благ в регионах. Однако сокращение темпов роста валового внутреннего продукта (ВВП) к концу 2008 г. и последующее его падение по итогам 2009 г. оказали негативное влияние на состояние государственных финансов, что выразилось в появлении бюджетного дефицита на федеральном и региональном уровнях. Превышение расходов федерального бюджета над его доходами в 2009 г. и планирование его дефицита на период 2010-1012 гг. кардинально изменило ситуацию с финансированием социальных расходов региональных органов власти. В новых условиях вертикальной бюджетной разбалансированности региональные власти, в расходах бюджетов которых большая половина традиционно приходится на социальные расходы, оказались системообразующей структурой межбюджетных отношений, способной реально сократить социальную напряженность в обществе и обеспечить выживание населения по мере роста безработицы и увеличения рисков хозяйственной деятельности.

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 после рецессии в 2009 г. российская экономика и национальные финансы проявили первые признаки стабилизации в начале 2010 г., что во многом было обеспечено за счет 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 во многом были вынуждены опираться на собственные финансовые ресурсы, масштабы которых существенно сократились по мере падения экономической активности хозяйствующих субъектов в регионах и наращивания бюджетных дефицитов. 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 посткризисный экономический рост в России может быть обеспечен только за счет устранения спросовых ограничений, обусловленных многократным падением уровня жизни населения в регионах. Именно этот аспект модельных соотношений функций потребления домашних

хозяйств, инвестиций компаний и расходов государства выходит на первый план в качестве главного при обосновании выбора наиболее эффективных методов стимулирования экономической активности на местах. Однако отсутствие универсальной, одобренной всем научным сообществом теории оптимального бюджетного устройства федеративных государств, способного быстро восстанавливать равновесие в социальной сфере за счет механизма массированных социальных расходов бюджета на региональном уровне, задерживает пребывание субъектов РФ в экономической депрессии.

Именно эти аспекты обусловливают высокую теоретическую и практическую значимость решения проблем адекватного распределения ресурсов между федеральным центром и регионами, отвечающего критериям экономической эффективности и социальной справедливости в федеративном государстве.

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 использования бюджетных средств препятствует обеспечению востребованного сегодня уровня социальных расходов в регионах, основная масса которых пребывает в условиях экономической стагнации. Пауперизация социально незащищенных слоев населения сегодня напрямую зависит от масштабов социальных расходов региональных бюджетов и от внедрения действенных механизмов укрепления их финансовой базы. Значимость этой проблемы определяется и тем, что в рамках начатого в период, предшествующий кризису, реформирования бюджетного процесса в России существенных результатов в укреплении финансовой самодостаточности региональных органов власти получено не было.

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

**Степень научной разработанности темы.**Теоретической и методологической основой диссертационной работы послужили первые системные исследования причин возникновения и распространения неплатежей в российской экономике, которые связаны с именами Алексеева М.А., Волконского В.А., Гуриева СМ., Дребенцова К., Делягина М. Г., Ивантера В.В., Канторовича Г. Г., Морозова А.А., Медокова А.А., Панфилова B.C., Поспелова И.Г., Усизима С, Шапошника Д.В., Шмелева Н.П., Яковлева А.П. и др. Эти авторы рассматривали такие причины нарушения обязательств по хозяйственным трансакциям, как дефицит кредитования, ужесточение кредитно-денежной политики и сжатие ликвидности, недостаток оборотных средств и низкая монетизация ВВП, неэффективность предприятий, неисполнение государственного бюджета, уход от налогов, прямое воровство и коррупция. Обзор опубликованных по данной проблематике работ позволил сформировать единое теоретически верное представление об особенностях

функционирования несбалансированной бюджетной системы, в которой далеко не исключением являются текущая и просроченная кредиторская задолженность по бюджетным обязательствам.

Известные исследователи-финансисты А.Г. Игудин, В.Г. Пансков, Г.Б.  
Поляк, В.М. Родионова, СП. Солянникова и др., ранее занимавшиеся  
проблематикой государственных финансов, первыми начали разрабатывать  
теоретические подходы к трактовке механизмов оптимизации принципов  
централизации и децентрализации в организации межбюджетных отношений  
многоуровневой бюджетной системы. Их последователями стала новая плеяда  
ученых - С.Д. Валентей, И.А. Умнов, В.Н. Лексин, Л.Н. Лыкова, П.Б. Пыренков,  
Л.В. Смирнягин, С.А. Шахрай, А.Н. Швецов и др., - которые углубились в  
специальные вопросы функционирования национальных финансов и

субфедеральных бюджетов, включая анализ кредиторской задолженности бюджетов разных уровней и бюджетных обязательств органов власти.

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 неплатежей экономических агентов и государства в лице соответствующих органов власти, заслуживают внимания публикации Алфандари Дж., Говтеань О.Дж., Ледермана Л., Рамоса A.M., Ростовски Дж., Шаффера М.Е. В них анализировался опыт зарубежных стран, по-разному регулирующих проблемы государственной задолженности по бюджетным обязательствам.

**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.

**Целью**диссертационной работы является исследование закономерностей формирования и развития модели бюджетного федерализма с целью повышения эффективности финансового обеспечения социальных расходов региональных бюджетов в условиях дефицита федерального бюджета вследствие экономического кризиса.

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

обобщить теоретические концепции финансового обеспечения расходных обязательств региональных органов власти в системе социальных

функций государства, типичные проблемы закрепления полномочий по расходам по вертикали бюджетной системы, связанные с неадекватной реализацией субсидиарного принципа в распределении расходных полномочий в социальной сфере между федеральным центром и регионами в многоуровневых бюджетных системах;

- обосновать концептуальные подходы к нормированию стандартов  
социальных услуг государства в структуре расходов бюджетов на федеральном  
и региональном уровнях в контексте возрождения понятия «жизненного  
стандарта» Р. Масгрейва, достижению которого подчинено производство  
мериторных благ и который предопределяет действие «автоматических или  
встроенных стабилизаторов» современной рыночной экономики;

осуществить количественный и качественный анализ особенностей закрепления бюджетных полномочий по расходам в социальной сфере за органами власти регионов, выделить особенности организации системы управления финансами на региональном уровне и обосновать бюджетные ограничения, которые в условиях кризиса препятствуют финансовой обеспеченности приоритетных социальных расходов населения;

разработать принципы формирования и реализации эффективного механизма реформирования системы управления затратами на региональном уровне на примере социальных расходов субфедеральных бюджетов с целью замещения комплекса нормативов размещения сети организаций социальной сферы системой социальных стандартов, закрепленных бюджетным законод ател ьство м;

обосновать механизм повышения финансовой самостоятельности субфедеральных органов власти в РФ путем реализации модели управления общественными финансами с ориентацией на результат по мере увеличения доли целевых программ и программ развития регионов в социальных расходах региональных бюджетов и эффективного нормативно-правового регулирования их полноценного финансового обеспечения;

выявить основные направления совершенствования механизма повышения эффективности финансового обеспечения социальных расходов региональных бюджетов, прежде всего, путем оптимизации межбюджетных потоков с учетом финансового потенциала субъектов РФ и механизмов стабилизации региональных финансов в условиях понижательной макроэкономической динамики и кризисного осложнения проблем бюджетного дефицита региональных органов власти.

**Предметом исследования**являются финансовые отношения, возникающие в процессе реализации региональными органами власти социальных функций государства на местах, что предопределяет особенности движения финансовых потоков между федеральным центром и регионами в условиях дефицита федерального бюджета и финансовой нестабильности.

В качестве **объекта исследования**выступают субъекты РФ с закрепленными за ними доходными и расходными полномочиями в сфере

социальных расходов, имеющими определенный уровень их финансового обеспечения.

**Научная новизна исследования**заключается в разработке теоретических подходов, методических и практических рекомендаций по повышению эффективности системы финансирования расходов региональных бюджетов в социальной сфере на основе нормативного закрепления системы социальных стандартов в модели бюджетного федерализма, что позволит ослабить социальную напряженность в обществе в условиях кризисного и депрессивного состояний экономики и централизованных финансов.

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

- на основе категорий «экономической социодинамики»  
сформулированы методические подходы к трактовке государства в лице  
федерального центра и региональных органов власти как инвестора в  
социальную сферу, являющегося субъектом рынка, реализующим потребности  
общества в развитии человеческого капитала и интеллектуального потенциала  
страны и отвечающим за коллективные интересы за счет части национального  
дохода общества;

- обобщены теоретические подходы к определению социальных функций  
государства, выделены особенности «мериторных» благ и определены условия  
их производства общественным сектором, а также обоснована необходимость  
нормативного закрепления стандартов социальных услуг государства в  
качестве гарантии адекватного финансового обеспечения расходных  
обязательств региональных органов власти в социальной сфере в условиях  
экономической нестабильности;

- определены вертикальные структурные связи в системе социальных  
расходов государства, позволившие выделить ее важную роль как  
«автоматических или встроенных стабилизаторов» в механизме посткризисного  
восстановления макроэкономического равновесия, и в этом контексте дана  
интерпретация последствий нарушения принципа субсидиарности в  
распределении полномочий по расходам в социальной сфере между центром и  
регионами, которые и обусловили неэффективность инструментов бюджетно-  
налоговой политики в системе антикризисных мер в России;

структурированы основные проблемы финансирования социальных расходов государства на уровне регионов в модели «дилеммы треугольника», которая позволяет определить элементы механизма финансового обеспечения социальных расходов бюджетов субъектов РФ, адекватного условиям разбалансированности федерального и региональных бюджетов вследствие финансового кризиса путем реализации «принципа дифференцированного бюджетного выравнивания субъектов РФ», «принципа зависимости бюджетного стимулирования от достигнутых результатов» и т.п.,

выявлены критерии оптимизации системы финансового обеспечения расходных обязательств региональных органов власти в социальной сфере,

связанные с ориентацией принимаемых финансовых решений на результат в рамках программно-целевого бюджетирования, основанного на принципах сопоставления произведенных расходов и ожидаемых результатов в процессе планирования и исполнения бюджетов по доходам и расходам и оценки в параметрах социальной и экономической эффективности и результативности;

- предложены формы и методы совершенствования механизма финансирования расходных обязательств субфедеральных органов власти в Российской Федерации на основе модели ведения реестра расходных обязательств, позволяющего гарантировать в полном объеме обеспечение действующих расходных обязательств в соответствии с целями и ожидаемыми результатами региональных и муниципальных органов власти.

**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 различных уровней 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 и входящих в регион муниципалитетов при реализации всех стадий бюджетного процесса.

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».

**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.

## Факторы приоритетности социальных функций государства в экономических системах

По мере развития современных экономических систем участие государства в формировании социальных и материальных основ существовании граждан становится всеобъемлющим, проявляясь на всем протяжении человеческой жизни - от рождения до смерти. В государственном регулировании социальной сферы выражается сознательное влияние общества на социальные, а также политические, экономические, демографические процессы в целях уменьшения общественных противоречий и повышения эффективности господствующей социально-экономической системы.1 При изучении собственно социального регулирования государства необходимо, по-видимому, учитывать, что в его общих рамках существует различие между его социальной политикой и социальной деятельностью. Последняя сводится к повседневной и постоянной активности комплекса государственных (и квазигосударственных) служб по осуществлению конкретных социальных программ. Это фундаментальное, базовое, относительно устойчивое явление, изменение которого носят преимущественно постепенный характер.

Через такую деятельность государство реализует основные положения своей социальной политики, которая разрабатывается (формулируется) политическими партиями и общественными организациями и «оформляется» законодательными органами. Она проявляет намного большую подвижность и меньший консерватизм. «Термин политика, - пишет П. Хеннипмен, - в научном и повседневном языке обычно относится к общим и основополагающим решениям (государства) относительно целей и средств, но не относится к процессу выполнения таких решений».17 Социальная политика испытывает непосредственное влияние «внешних» обстоятельств (экономических, политических, демографических), периодически вызывающих «кризис» этой политики и требующих пересмотра ее положений. Об этом свидетельствует опыт последних шести десятков лет экономически развитых стран.

В конечном счете, подобное влияние переносится и на социальную деятельность государства. Именно социальная политика определяет характер корректирования, вектор изменений, происходящих в социальной деятельности государства. Социальная деятельность превращает социальную политику в реальность. Иначе говоря, какой бы аргументированной, логичной и рациональной ни была социальная политика, как бы она ни была адекватна изменившимся «внешним» условиям, ее практические результаты зависят от практики - конкретной социальной деятельности государства, от эффективности ее механизмов.

Возникновение и развитие социальной деятельности государства во многом обусловлено потребностями экономики. Естественно, экономическое значение такой деятельности вытекает прежде всего из роли ее объектов в экономическом процессе и конкретного содержания социальных программ. Некоторым отражением такого содержания служат направления социальных расходов государством (в основном, образование, здравоохранение, социальное обеспечение и жилье).

Приведенные данные показывают, что в сферу социальной деятельности государства обычно включаются два ее направления. При всем своем разнообразии они представляются примерно однородными комплексами, отличающимися друг от друга конкретными формами и содержанием входящих в них программ.

## Особенности расходные полномочий региональных органов власти в российской бюджетной системе накануне финансового кризиса

Федеративное устройство государства является сложным и многоплановым явлением, которое до сего момента вызывает множество споров и разногласий. Политические и экономические цели федерализма взаимосвязаны: если децентрализация государственной власти относится к политическим целям федерализма, то одновременно она является предпосылкой децентрализации финансовых полномочий между федерацией, субъектами и муниципальными образованиями, что относится уже к его экономическим целям. Теория бюджетного федерализма позволяет обосновать рациональность выбора форм децентрализации, масштабы самоуправляемости территориальных единиц, механизмы формирования и расходования их бюджетов. В конечном итоге, степень развития бюджетного федерализма определяется решением вопроса об оптимальных масштабах участия различных уровней власти в создании общественных благ. Их специфика во многом зависит от того, какие причины и условия могут сделать справедливой и эффективной реализацию общественного выбора на уровне территории, а не на уровне государства в целом. Не случайно зарубежные теории государственных финансов рассматривают фискальный федерализм в связи с функциями государства по предложению общественных благ (в противоположность частным благам), а также с формированием и расходованием средств на их производство.

Если представить схематично взаимодействие органов власти различных уровней бюджетной системы в России, то оно имеет в своей основе механизм автономного функционирования бюджетов федерального, региональных и местных правительств. Он базируется на:

1) законодательно закрепленных расходных полномочиях разных уровней государственной и местной власти.

## Эффективная модель участия региональных органов власти в системе заимствований на финансовом рынке

Бюджетным кодексом в Российской Федерации установлено казначейское исполнение бюджетов . Бюджеты по расходам исполняются в пределах фактического наличия бюджетных средств на едином счете бюджета с соблюдением обязательных последовательно осуществляемых процедур санкционирования и финансирования.

Исполнение бюджета по расходам происходит в два основных этапа:

1. Санкционирование расходов. На данном этапе осуществляется установление и доведение до бюджетных учреждений лимитов бюджетных обязательств, в рамках которых они могут принимать на себя обязательства по оплате закупок товаров, услуг, работ. Затем органы Казначейства осуществляют проверку целевого характера расходов и удостоверяют право бюджетного учреждения или другого бюджетополучателя на оплату принятых им обязательств - договоров, контрактов и т.д. Процедура санкционирования расходов является основой казначейской системы исполнения бюджета. Главным в этих процедурах является строгое выполнение последовательности стадий санкционирования. Процедуры санкционирования расходов призваны исключить принятие к финансированию расходов, не предусмотренных утвержденным законом о бюджете или не обеспеченных бюджетными источниками (доходами, заимствованиями и другими источниками финансирования бюджета).

2. Финансирование расходов. На стадии финансирования происходит кассовое расходование средств (расходование средств с лицевых счетов бюджетополучателей для оплаты контрактов). Основы процесса исполнения бюджета по расходам описываются в главе 24 Бюджетного кодекса «Основы исполнения бюджетов». Некоторые процедуры, связанные с исполнением федерального бюджета, уточняются и дополняются главой 25 Бюджетного

Бюджетный кодекс Российской Федерации своим приказом на основании Постановления Правительства РФ об исполнении федерального бюджета на очередной год утверждает Правила исполнения сводной бюджетной росписи на очередной год, которые вносят дополнения и разъяснения в процедуры, описанные в главах 24 и 25 Бюджетного кодекса.

Основными этапами санкционирования при исполнении расходов бюджетов являются следующие 2:

составление и утверждение бюджетных росписей главных распорядителей бюджетных средств и сводной бюджетной росписи;

утверждение и доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях до распорядителей и получателей бюджетных средств, а также утверждение смет доходов и расходов распорядителям бюджетных средств и бюджетным учреждениям;

утверждение и доведение уведомлений о лимитах бюджетных обязательств (ЛБО) до распорядителей и получателей бюджетных средств;

принятие денежных обязательств получателями бюджетных средств;

подтверждение и выверка исполнения денежных обязательств.

Процедура финансирования заключается в расходовании бюджетных средств. Финансирование расходов федерального бюджета представляет собой последовательно совершаемые действия и включает:

разрешение (распоряжение) на осуществление платежа;

осуществление платежа.

Финансирование расходов федерального бюджета осуществляется Федеральным казначейством.