Переверзев, Тимур Владимирович. Особенности формирования механизма финансовой устойчивости бюджетной системы Российской Федерации : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Переверзев Тимур Владимирович; [Место защиты: Акад. труда и соц. отношений].- Москва, 2011.- 194 с.: ил. РГБ ОД, 61 12-8/228

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования**. Глобальный финансовый кризис 2008-2009 гг. нарушил устойчивость бюджетной системы Российской Федерации, которая была обусловлена планированием и исполнением федерального бюджета с профицитом в течение всего периода с 2000 г. по 2008 г. включительно. Такая стабильность финансовых ресурсов на федеральном уровне позволила обеспечить превышение доходов над расходами в консолидированном бюджете субъектов РФ в течение 2004-2007 гг., что являлось демонстрацией результативности функционирующей модели асимметричного бюджетного федерализма в стране. Именно глобальный финансовый кризис поставил под вопрос эффективность механизма устойчивости системы государственных финансов, который обеспечивался благоприятной внешнеэкономической конъюнктурой для экспорта российского углеводородного сырья и возможностью успешного формирования страховых бюджетных фондов.

В результате за счет доходов от внешнеэкономической деятельности ниже цены отсечения на баррель нефти формировался профицит федерального бюджета и не менее трети его расходов в форме межбюджетных трансфертов стабильно направлялась органам власти субфедеральных уровней, бюджеты которых устойчиво планировались с дефицитом в подавляющем числе регионов. Такая централизация финансовых ресурсов в руках федерального центра могла обеспечивать стабильность бюджетной системы только в текущем периоде при условии низкого уровня ВВП и отсутствия «нефтяного проклятья». Однако, учитывая факт его наличия, стабильность как способность бюджетной системы функционировать в равновесии, поддерживая неизменное структурное соотношение доходов и расходов бюджетов всех уровней, превращается в фикцию и мгновенно разрушается под влиянием негативной внешнеэкономической конъюнктуры.

Доказательством правоты этого положения является тот факт, что в качестве реакции на кризис федеральный центр решал проблему устойчивости бюджетной системы путем адаптациии ее структуры к новым условиям внешнеэкономической конъюнктуры, планируя программы увеличения бюджетных доходов и сокращения расходных обязательств, в частности, за счет уменьшения доли межбюджетных трансфертов. Об этом свидетельствуют официальные заявления фискальных органов власти в начале 2011 г. о продолжении осуществления программы постепенного сокращения бюджетных расходов с целью снижения дефицита федерального бюджета с 4,1% ВВП в 2010 г. до менее 2% в 2011 г. Такая его реструктуризация была нацелена на достижение сбалансированности в зависимость от краткосрочных колебаний цен на нефть на мировых рынках и сокращения ненефтяного дефицита федерального бюджета до 4,3% ВВП. Именно этот уровень рассматривался в качестве основы долгосрочной устойчивости всей бюджетной системы.

Такая стратегия достижения бюджетной сбалансированности в среднесрочной перспективе на уровне федерального центра усугубляет структурные противоречия 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 значительной волатильности мировых цен на углеводородное сырье проблема финансовой устойчивости объективно разделяется на две, приоритетом в решении которых является сбалансированность федерального бюджета за счет несбалансированности финансовых потоков на субнациональном уровне. Не случайно, ex post глобального кризиса 2008-2009 гг. по мере формированию дефицита бюджета федерального стала сокращаться доля межбюджетных трансфертов в его расходах и быстро увеличиваться дефицит на субфедеральных уровнях бюджетной системы. Все это делает неопределенной перспективу как стабилизации бюджетной системы, так и, тем более, ее устойчивости в смысле ее способности сохранять стабильность под влиянием разрушительных шоков со стороны мирового хозяйства.

Значимость научной проблемы обеспечения финансовой устойчивости бюджетной системы и методических разработок, нацеленных на ее разрешение в асимметричной модели бюджетного федерализма, многократно возрастает в условиях посткризисного развития стран мира, когда институт государства превращается в единственного субъекта, способного восстановить финансовую стабильность и обеспечить устойчивость бюджетной системы в качестве условия долгосрочного роста макроэкономики. 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.

Практическая востребованность данной проблематики связана с тем, что ее нерешенность явились причиной неэффективности фискальной политики государства как системы контрциклических инструментов борьбы с кризисными явлениями в России.

Все обозначенные выше проблемы предопределили актуальность темы диссертационного иccледования, 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 С.М., Дребенцова К., Делягина М. Г., Ивантера В.В., Канторовича Г. Г., Морозова А.А., Медокова А.А., Панфилова В.С., 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 Е.М. Бухвальд, С.Д. Валентей, А.Г. Игудин, В.Г. Пансков, Г.Б. Поляк, В.М. Родионова, С.П. 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 - 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 А.М., 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 математико-статистические методы, факторный и сравнительный анализ, метод аналитических группировок.

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

**Цель и задачи исследования. Целью** диссертационной работы является выявление особенностей механизма обеспечения сбалансированности бюджетов разных уровней бюджетной системы в РФ на разных стадиях макроэкономической динамики, а также обоснование системы мер, позволяющих фискальным органам власти переориентироваться со стратегии поддержания финансовой стабильности на политику обеспечения финансовой устойчивости бюджетной системы, наиболее адекватную условиям растущей волатильности глобальных факторов экономического развития.

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

- структурировать межбюджетные отношения в национальных хозяйствах таким образом, чтобы выделить и охарактеризовать специфический для сформировавшегося в их рамках порядка распределения доходных и расходных полномочий между органами власти всех уровней и альтернативных способов обеспечения бюджетной сбалансированности;

- выделить критерии оценки степени бюджетной централизации и децентрализации в показателях бюджетных доходов, расходов, межбюджетных трансфертов, а также оценить их влияние на показатели макроэкономической и финансовой стабильности и устойчивости;

- осуществить количественный и качественный анализ особенностей закрепления бюджетных полномочий за федеральными и субфедеральными органами власти в национальной многоуровневой бюджетной системе, выделить особенности организации системы управления территориальными финансами в условиях вертикальной и горизонтальной финансовой асимметрии;

- охарактеризовать особенности системы обеспечения финансовой стабильности бюджетной системы в контексте финансового обеспечения расходных обязательств субнациональных органов власти, выделить типичные проблемы формирования доходной базы бюджетов их территориальных образований с целью структурирования критериев оптимизации разграничения расходных полномочий между центром, регионами и муниципалитетами в Российской Федерации в условиях экономической нестабильности;

- обосновать концептуальные подходы к формированию механизма обеспечения финансовой устойчивости бюджетной системы России, ориентированного на укрепление самодостаточности субнациональных органов власти и отказа от ориентации на межбюджетные трансферты в качестве основного источника сбалансированности их бюджетов.

**Предметом исследования** является механизм финансовой устойчивости бюджетной системы РФ в условиях нестабильности глобальной экономики.

В качестве **объекта исследования** выступает система межбюджетных отношений в РФ, структурные особенности которых в условиях финансового кризиса обусловлены их вертикальной и горизонтальной несбалансированностью и специфическими механизмами ее устранения.

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

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

- обоснованы принципы оптимизации разграничения расходных полномочий органов власти различных уровней бюджетной системы в альтернативных моделях бюджетного федерализма развитых стран. Выделены критерии, на которых они базируются, а именно: экономическая эффективность (экономия от масштаба, конкуренция и ценообразование в общественном секторе), бюджетная справедливость (экономические экстерналии и бюджетное выравнивание), административная эффективность (юридическая достаточность, гибкость в межбюджетных отношениях, управленческий потенциал);

- доказано, что проблема обеспечения финансовой стабильности в многоуровневых бюджетных системах разрешается на основе субсидиарного подхода, при котором деятельность властей более высокого уровня дополняет деятельность властей более низких уровней. Отмечается, что этот процесс двуединый и включает в себя, с одной стороны, распределение расходных полномочий, прав и ответственности между различными уровнями власти, а с другой - распределение доходных полномочий и финансовой помощи между звеньями бюджетной системы. На этом основании сделан вывод о том, что принцип субсидиарности в сочетании с принципом децентрализации формируют - как базовые организационные начала - механизм финансовой устойчивости в условиях нестабильной внешней среды в рамках глобальной экономики;

- определена целесообразность выделения альтернативных подходов к решению проблемы разделения собираемых налогов: либо на закреплении налогов за определенным уровнем власти и разграничении полномочий по взиманию налогов, либо на совместном использовании базы налогообложения, либо на долевом распределении налогов. В результате решение проблемы распределения налоговых доходов не сводится к полному закреплению конкретных налогов за местным, региональным или национальным уровнем власти: возможен выбор на основе различных схем закрепления налоговых доходов и налоговых полномочий в бюджетной системе;

- выявлено, что практически всегда возникают вертикальный и/или горизонтальный дисбаланс в межбюджетных отношениях: вертикальный дисбаланс – в случае различия собственных доходов и расходных обязательств на различных уровнях бюджетной системы; а горизонтальный – при дифференциации собственного фискального потенциала субнациональных органов власти на одном уровне бюджетной системы. Указанные виды дисбалансов могут быть устранены с помощью различных механизмов межбюджетных трансфертов или заимствований;

определены особенности реформирования системы управления доходными полномочиями и расходными обязательствами в соответствии с принципом сопоставления произведенных расходов и ожидаемых результатов в процессе планирования и исполнения бюджетов по доходам и расходам. Это позволяет принимать финансовые решения в рамках программно-целевого бюджетирования, ориентироваться на результат и оценивать его в параметрах социальной и экономической эффективности и результативности;

предложены формы и методы достижения финансовой устойчивости бюджетной системы путем мотивации субнациональных органов власти на обеспечение роста экономической активности на местах, на увеличение собственной доходной базы и замещение ею трансфертов из федерального центра, а также за счет ответственного управления региональным и муниципальным долгом и 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 иcпользованы 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 ВПО «Академия труда и социальных отношений».

Наиболее существенные результаты научного исследования использованы отдельными организациями, деятельность которых зависит от особенностей функционирования региональных и муниципальных органов власти в условиях макроэкономической нестабильности.

**Публикации.** Основные положения диссертационной работы опубликованы в 6 статьях общим объемом 5 печатных листов, три из которых – в изданиях, рекомендованных ВАК РФ.

**Структура диссертации.** Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, cписка использованных источников литературы, в котором более 130 наименований.

ГЛАВА 1. **Теоретические основы функционирования межбюджетных**

**отношений в многоуровневых бюджетных системах**

1.1. Развитие концептуальных основ межбюджетных отношений

1.2. Сочетание принципов централизма и децентрализма в механизмах

выравнивания бюджетной обеспеченности в бюджетной системе

1.3. Критерии финансовой стабильности и устойчивости бюджетной

системы в контексте сочетания принципов бюджетной

централизации / децентрализации

ГЛАВА 2**. Структурные элементы механизма финансовой стабильности**

**бюджетной системы РФ в условиях экономической**

**нестабильности**

2.1. Распределение налоговых доходов между уровнями бюджетной

системы в РФ

2.2. Закрепление расходных обязательств в асимметричной модели

межбюджетных отношений

2.3. Межбюджетные трансферты в механизме сокращения

дефицита субнациональных бюджетов в условиях экономической

нестабильности

2.4. Проблемы замещения механизма финансовой стабильности

инструментами финансовой устойчивости бюджетной системы

ГЛАВА 3**. Повышение результативности механизма финансовой**

**устойчивости бюджетной системы РФ в условиях**

**нестабильности глобальной экономики**

3.1. Обеспечение институциональных условий развития регионального

бизнеса

3.2. Ориентация субфедеральных органов власти на принцип

«самодостаточности» в обеспечении бюджетной

сбалансированности на местах

3.3. Усиление ответственности в управлении долгом региональными

и муниципальными органами власти

3.4 Повышение качества менеджмента в системе бюджетных

организаций на субфедеральном уровне