Зарубин, Андрей Владимирович. Разграничение расходных полномочий между органами власти на разных уровнях бюджетной системы в Российской Федерации : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Зарубин Андрей Владимирович; [Место защиты: Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте РФ].- Москва, 2013.- 154 с.: ил. РГБ ОД, 61 13-8/1407

**Введение к работе**

**Актуальность темы.** Организация финансовых взаимоотношений между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, отвечающая общепризнанным принципам бюджетного федерализма, требует создания эффективной системы разграничения расходных полномочий по предоставлению бюджетных услуг между органами государственной власти и местного самоуправления.

Несмотря на то, что в ходе реформ бюджетного федерализма и местного самоуправления в Российской Федерации осуществлено формирование системы разграничения расходных полномочий между публично-правовыми образованиями, ежегодное уточнение параметров указанного разграничения свидетельствует, что соотношение централизации-децентрализации таких полномочий не в полной мере обеспечивает создание исходных условий для эффективной реализации государственных и муниципальных услуг, осуществления государственных и муниципальных расходов.

При этом в бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации от 29 июня 2011 г. "О бюджетной политике в 2012–2014 годах" в качестве одной из ключевых задач бюджетной политики определено обеспечение эффективной децентрализации полномочий между уровнями публичной власти в пользу субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

В этой связи одной из приоритетных задач является определение, анализ и теоретическое обоснование принципов, характеризующих эффективность разграничения расходных полномочий между органами власти на разных уровнях бюджетной системы, исследование действующей системы разграничения расходных полномочий в Российской Федерации на основе этих принципов и выработка предложений по формированию указанного разграничения с учетом таких принципов.

Значение исследования возрастает в связи с завершением вышеназванных реформ, целью которых было, в том числе, формирование необходимых предпосылок для эффективного обеспечения населения государственными и муниципальными услугами, что не только требует критического осмысления сложившейся практики разграничения расходных полномочий между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями на предмет достижения указанной цели, но и разработки рекомендаций, направленных на совершенствование организации системы разграничения расходных полномочий между органами власти на разных уровнях бюджетной системы.

Все это предопределило выбор темы диссертационного исследования.

**Научная разработанность темы.** Вопросы оптимизации параметров системы разграничения расходных полномочий между органами власти на разных уровнях бюджетной системы в России нашли отражение в трудах многих российских ученых, в частности О.Г. Бежаева, А.Г. Игудина, В.В. Климанова, Г.В. Курляндской, О. Кузнецовой, В. Горегляда, А.М. Лаврова, В.Н. Лексина, А. Швецова, Г.Я. Шаховой, А.Л. Кудрина, Н.С. Максимовой, Е. Бухвальда, В.С. Назарова, Г.Б. Поляка, В.М. Родионовой, А.Г. Силуанова и др.

Вопросы наиболее эффективных методов организации системы разграничения расходных полномочий по предоставлению бюджетных услуг их потребителям также нашли отражение в работах зарубежных авторов, в частности Е. Баха, О. Бланжарда, Д. Боэкса, Д. Брюммерхоффа, К. Валлих, М. Джерарда, Дж. Лаборды, Х. Лазара, Ч. Маклюра, Д. Мартинеса-Васкеса, Р. Масгрейва, В. Острома, У. Оутса, А. Рико, П. Самуэльсона, Ч. Тибу, Дж. Тирола, Д. Уэлдона, Л. Филда, Ф. Хелда, А. Хиллмана и др.

Однако в этих исследованиях вопросы организации эффективной системы разграничения расходных полномочий между публично-правовыми образованиями не нашли достаточно полного отражения во взаимосвязи с теоретически обоснованными принципами их разграничения.

**Цели и задачи диссертационного исследования.** Целью данной работы является обоснование научно-методических подходов к разграничению расходных полномочий между органами власти на разных уровнях бюджетной системы.

Реализация поставленной цели потребовала решения следующих задач:

- определить направления деятельности органов публичной власти;

- сформулировать методологические особенности разграничения расходных полномочий между органами публичной власти;

- определить и теоретически обосновать принципы разграничения расходных полномочий между органами публичной власти;

- проанализировать международный опыт разграничения расходных полномочий между органами публичной власти;

- обозначить проблемы организации системы разграничения расходных полномочий между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями;

- провести оценку соответствия практики разграничения расходных полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации определенным в диссертационном исследовании принципам их разграничения;

- разработать пути оптимизации разграничения расходных полномочий в Российской Федерации.

**Объектом диссертационного исследования** являются органы государственной власти и органы местного самоуправления.

**Предметом исследования** является система управленческих и финансовых отношений между органами государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации по поводу реализации возложенных на них расходных полномочий.

**Теоретико-методологическая база исследования.** Теоретической основой диссертационного исследования послужили труды и разработки зарубежных и отечественных экономистов в сфере разграничения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы, централизации и децентрализации указанных полномочий.

В рамках диссертационного исследования использовались Конституция Российской Федерации, федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, данные государственной статистики, исследования Всемирного банка и зарубежных институтов по вопросам, рассматриваемым в диссертационном исследовании.

При анализе предмета исследования и формулировании выводов по его результатам использовались логический, системный, формально-логический, формально-юридический, сравнительно-правовой, аналитический и экспертный методы, а также методы синтеза, классификации и сравнительного анализа.

**Научная новизна работы** состоит в следующем:

- сформулирован принцип "рациональной бюджетной децентрализации", устанавливающий требования к уровню финансовой автономии публично-правовых образований при разграничении расходных полномочий между ними;

- разработана методика оценки оснований, установленных принципами разграничения расходных полномочий, для централизации (децентрализации) расходных полномочий, позволяющая принять обоснованные решения о закреплении таких полномочий за тем или иным публично-правовым образованием;

- на базе теоретически обоснованных принципов разграничения расходных полномочий произведена оценка соответствия им практики разграничения таких полномочий в Российской Федерации, выработаны практические рекомендации по их реализации, предложены механизмы распределения ответственности за предоставление бюджетных услуг в социальной сфере;

- выработаны механизмы, позволяющие осуществлять перераспределение полномочий между публично-правовыми образованиями в целях обеспечения адаптивности системы разграничения этих полномочий к сложившимся на региональном и местном уровнях власти социально-экономическим условиям без внесения изменений в законодательство.

**Практическая значимость диссертационного исследования** заключается в том, что полученные выводы и предложения могут быть использованы федеральными органами государственной власти для совершенствования разграничения расходных полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления. В частности, практическое значение имеют:

1. Предложения по оптимизации разграничения расходных полномочий между органами власти на разных уровнях бюджетной системы:

- метод оценки целесообразности закрепления расходного полномочия за конкретным уровнем власти;

-механизмы осуществления местных расходных полномочий за счёт бюджетов субъектов РФ в случае изменения макроэкономической ситуации и сложившихся в публично-правовых образованиях социально-экономических условий;

- механизм разграничения расходных полномочий между органами публичной власти в РФ в социальной сфере;

- предложение о формировании механизма межрегиональных и межмуниципальных финансовых взаимоотношений.

2. Предложения по совершенствованию системы организации разграничения расходных полномочий между органами власти на разных уровнях бюджетной системы в Российской Федерации:

- формирование специального нормативного акта, закрепляющего исчерпывающий и закрытый перечень расходных полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

- закрепление за органами местного самоуправления расходных полномочий по реализации каждого возложенного на них вопроса местного значения;

- основания для исключения отдельных "факультативных" полномочий из состава компетенции органов государственной власти и местного самоуправления;

- рекомендации по обеспечению стабильности разграничения расходных полномочий между органами публичной власти.

**Апробация результатов исследования.** Различные аспекты работы были изложены автором на научно-практических конференциях в 2008–2012 гг., посвященных бюджетным проблемам, семинарах-совещаниях с руководителями финансовых органов субъектов Российской Федерации, проводимых Минфином России, использованы при проведении семинарских занятий повышения квалификации работников финансовых органов субъектов Российской Федерации, проводимых в РАНХиГС.

Основные положения и результаты научного исследования использовались в учебном процессе при чтении курсов налоговой и бюджетной политики государства, макроэкономики, денежно-кредитной политики в РАНХиГС, Финансовом университете при Правительстве РФ, Московском налоговом институте и др.

Теоретические выводы и практические рекомендации, содержащиеся в диссертационной работе, частично нашли отражение в Концепции межбюджетных отношений и качества организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 августа 2009 г. № 1223-р, что подтверждается справкой о внедрении, а также в аналитических материалах Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов Российской Федерации, представленных в Департамент межбюджетных отношений Минфина России.

**Публикации.** По теме диссертационного исследования опубликовано 5 работ (авт. объемом 2,71 п.л.), в том числе 4 публикации (авт. объемом 0,9 п.л.) в изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России для опубликования основных научных результатов кандидатских диссертаций.

**Объем и структура диссертации.** Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения и приложений, включая 13 таблиц и 4 рисунка, списка литературы из 103 наименований. Объем работы составляет 154 страницы, из них приложения занимают 7 страниц.