Пысина Людмила Анатольевна. Бюджетный эффект роста государственной собственности в российской экономике в условиях финансового кризиса : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Пысина Людмила Анатольевна; [Место защиты: Акад. труда и соц. отношений].- Москва, 2010.- 177 с.: ил. РГБ ОД, 61 10-8/1848

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. Концептуальные подходы к трактовке модели финансирования функций государства в национальной бюджетной системе 10

1.1. Теоретические основы трактовки функций государства 10

1.2. Модели финансового обеспечения функций государства 19

1.3. Концепции неэффективности государственной собственности в системе национальной экономики 36

ГЛАВА 2. Оценка бюджетного эффекта от расширения масштабов государственной собственности в показателях неналоговых доходов Федерального бюджета РФ в условиях финансового кризиса 51

2.1. Факторы, определяющие динамику структуры доходов Федерального бюджета РФ за период 2000-2009 гг 51

2.2. Расширение масштабов государственной собственности под влиянием финансового кризиса в 2008-2009 гг 64

2.3. Оценка бюджетного эффекта от реализации функций государства в качестве крупного собственника материальных и финансовых активов на федеральном уровне 80

2.4. Влияние механизма замещения налоговых доходов неналоговыми на перспективы экономического роста России в посткризисный период 96

ГЛАВА 3. Основные направления повышения бюджетного эффекта имущественной политики государства в России в посткризисный период 112

3.1. Механизм повышения качества управления государственной собственностью - основа роста неналоговых доходов бюджетной системы РФ 112

3.2. Совершенствование нормативно-правовой базы функционирования акционерных обществ с государственным участием 131

3.3. Реструктуризация государственных и муниципальных унитарных предприятий 146

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 166

БИБЛИОГРАФИЯ 171

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Современный глобальный экономический кризис — процесс динамичный. Его специфика заключается не только в том, что он продемонстрировал негативные последствия усиления взаимосвязей на глобальном экономическом пространстве, но и выявил внутренние структурные противоречия национальных экономик. Именно они обусловили дифференциацию масштабов падения национальных валовых внутренних продуктов и продолжительности экономической депрессии. Неожиданность глобального кризиса XXI века для экспертного сообщества обернулась тем, что государство, оказавшись в эпицентре финансовой турбулентности, стало единственным экономическим агентом, способным методом «проб и ошибок» остановить процесс экономической рецессии.

Характерно, что в этой ситуации бюджетная система, будучи  
системообразующей структурой национальных финансов, претерпела

качественные изменения, преобразовавшись из подчиненной целям развития воспроизводственных процессов в определяющую вектор их изменения. Так, институт государства на волне кризиса превратился в центральный элемент механизма макроэкономической динамики, способного регулировать глубину спада и временной горизонт стадий роста национальной экономики.

В условиях растущих дефицитов бюджетов органов власти всех уровней во всех национальных экономических системах центральными вопросами теории государственных финансов стали механизм корректировки функций государства, расширение моделей финансирования общественных благ и услуг, корректировка принципов организации межбюджетных отношений в контексте вертикальных финансовых потоков и т.п. Результативные решения этих проблем становятся важнейшими условиями поступательного развития национальных экономик и роста общественного благосостояния в посткризисный период.

Со второй половины 2008 г. глобальный кризис вызвал финансовую дестабилизацию в России, а в 2009 г. стала очевидна приоритетная роль формальных институциональных ограничений на пути выхода национальной экономики из депрессии. Увеличение масштабов государственной собственности, вызванное применением инструментов антикризисного

регулирования экономики, поставило на повестку дня необходимость увеличения бюджетного эффекта имущественных отношений государства и соответствующего сокращения налоговых доходов в качестве основы для сокращения дефицита консолидированного бюджета РФ и стимулирования экономической активности в стране. Многозначность прикладного макроэкономического эффекта решения этой проблемы трудно переоценить, поскольку она касается таких сложнейших проблем, как неэффективность сложившейся системы собственности в стране, ограниченное присутствие консервативных и долгосрочных инвесторов на российском фондовом рынке, неразвитость институтов коллективных инвестиций, доминирование спекулянтов над стратегическими инвесторами, зависимость российских компаний от внешних заимствований при значительном объеме накопленных обязательств перед иностранными кредиторами, подверженность российского воспроизводства, курса рубля, золотовалютных резервов влиянию конъюнктуры мировых сырьевых товарных и финансовых рынков.

Стремительное развитие кризисных явлений показало неэффективность многих апробированных теоретических подходов и эмпирических решений, которые были способны быстро купировать разрастание кризисных явлений в XX в. В этом контексте отсутствие адекватной теоретической базы трактовки роли государственной собственности в национальной экономике, возможностей использования ее бюджетного эффекта в условиях одномоментного сокращения доходной базы органов власти всех уровней отрицательно сказывается на перспективах выхода России из структурного кризиса.

Одновременно кризис показал, как мало известно о государстве в качестве производителя общественных благ и услуг, как собственника материальных и финансовых активов, не говоря уже об оптимизации структуры бюджетных доходов в контексте посткризисного развития национальной экономики. В этой связи возникает необходимость переосмысления функций, потенциала и эффективности государственной собственности в контексте неналоговых доходов бюджетной системы, что позволяет выявить механизм мультипликации положительного бюджетного эффекта в структуре экономических связей в рамках хозяйственной системы.

Эти и другие причины обусловили научную новизну, практическую

значимость, а также цель и задачи диссертационного исследования, посвященного разработке проблем бюджетного эффекта государственной собственности на материальные и финансовые активы в России с учетом влияния глобального кризиса.

**Степень научной разработанности темы.**Теоретической и методологической основой диссертационной работы послужили труды видных отечественных ученых и специалистов-практиков: А. Алтынцева, О. Врублевской, Е. Гринфельда, А. Грязновой, А. Лаврова, В. Климанова, Е. Коломина, И. Осадчей, Г. Поляка, В. Родионовой, М. Романовского, Б. Филимонова, Я. Хесина, А. Швецова, Н. Ширкевича, Л. Якобсона и др. Анализ исследований этих авторов показал, что в области методологии управления общественными финансами до сих пор отсутствует всесторонняя изученность механизмов взаимодействия налоговых и неналоговых доходов в структуре бюджетов всех уровней на разных этапах макроэкономической динамики.

В диссертации были использованы разработки известных исследователей в области экономики прав собственности, таких как Р. Капелюшников, В. Тамбовцев, А. Нестеренко, В. Галанов, Я. Галухина, О. Гришина, Л. Долгопятова, С. Шибаев, Я. Паппэ, А. Радыгин, Р. Энтов, Н. Шмелева, Г. Мальгинов, Р. Ширяева, А. Яковлев и другие.

Теоретической основой диссертационного исследования послужили также фундаментальные работы в области института государства западных ученых, таких как М. Алле, М. Альбер, Дж. Бьюкенен, Дж. Гэлбрейт, Е. Домар, Дж. Кейнс, П. Козловски, А. Лернер, Дж. Милль, Р. Масгрейв, Д. Норт, Р. Познер, В. Ойкен, У. Оутс, В. Олсон, А. Ослунд, В. Парето, Дж. Стиглиц, Дж. Тобин, И. Фишер, М. Фридмен, Ф. Хайек, А. Хансен, Дж. Хикс, К. Эрроу и многих других.

**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.

**Цель и задачи исследования. Целью**диссертации является развитие положений теории государственной собственности в контексте механизма функционирования государственных финансов, обоснование методологических подходов в связи с оптимизацией структуры бюджетных поступлений за счет замещения налоговых доходов неналоговыми, связанными с государственной собственностью в посткризисный период.

Для достижения поставленной в диссертации цели были сформулированы следующие **задачи:**

обобщить концептуальные подходы, лежащие в основе трактовки функций государства, роли государственной собственности на материальные и финансовые активы как основы публичного сектора экономики с целью выявления закономерностей изменения механизма формирования доходной базы бюджетов органов власти всех уровней национальной бюджетной системы;

определить объективные и субъективные причины диалектического противоречия, заложенного в институте государства и предопределяющего неэффективность его как собственника в контексте всего комплекса правомочий;

обосновать количественные и качественные оценки изменения масштабов и структуры государственной собственности на материальные и финансовые активы в Российской Федерации вследствие глобального финансового кризиса и в связи с необходимостью увеличения неналоговых доходов и замещения ими налоговых в федеральном и региональных бюджетах в посткризисный период;

выделить институциональную основу механизма повышения бюджетной отдачи от имущественной политики государства в России и обосновать его обусловленность качеством управления государственной собственностью;

- предложить методологические подходы к решению проблемы  
реструктуризации системы государственной собственности в контексте

государственных и муниципальных унитарных предприятий, акционерных обществ с участием государства при условии совершенствования соответствующей нормативно-правовой базы.

Предметом исследования является механизм финансирования функций государства в контексте реализации им всего комплекса правомочий собственника в условиях роста масштабов государственной собственности вследствие финансового кризиса и в связи с необходимостью решения проблемы дефицитов бюджетов всех уровней бюджетной системы за счет роста неналоговых доходов в качестве меры бюджетного эффекта имущественной политики государства.

**Объектом исследования**выступает государство в качестве производителя общественных благ и собственника в рамках модели финансирования его деятельности за счет налоговых и неналоговых доходов, возникающих в результате перераспределения валовой добавленной стоимости в пользу государства и производительного использования государственной собственности на разных этапах макроэкономической динамики.

**Научная новизна диссертационного исследования**заключается в разработке теоретических подходов, методических и практических рекомендаций по повышению эффективности механизма финансового обеспечения функций государства в России путем замещения налоговых доходов неналоговыми от государственной собственности, что позволяет снижать налоговую нагрузку экономических агентов и повышать бюджетный эффект в условиях финансовой нестабильности.

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

обобщены доминировавшие до глобального кризиса теоретические трактовки основных функций государства в качестве производителя общественных благ и услуг, не имеющего предпринимательских целей и, вследствие этого, финансируемого за счет перераспределяемой в его пользу части валового внутреннего продукта;

- систематизированы последствия антикризисных мер регулирования национальной экономики в связи с падением экономической активности хозяйствующих субъектов, увеличением дефицита консолидированного

бюджета РФ, расширением масштабов государственной собственности, которые обусловили необходимость повышения бюджетной отдачи имущественной политики государства с целью замещения налоговых доходов неналоговыми в расчете на эффект экономического мультипликатора при переходе макроэкономики от кризиса к подъему;

дана оценка количественных изменений в структуре доходов бюджетной системы, а также корреляционных связей между имущественной экспансией государства и динамикой неналоговых доходов от его собственности на материальные и финансовые активы, что позволило выявить причины бюджетной неэффективности функционирования государства в качестве собственника, устранение которых позволит получить макроэкономический эффект в условиях финансового кризиса и экономической депрессии;

на основе установленных эмпирически зависимостей масштабов государственной собственности и ее бюджетного эффекта разработаны механизмы, позволяющие осуществить частичную поэлементную трансформацию модели финансирования деятельности государства за счет сокращения налоговой составляющей бюджетных доходов и увеличения экономического эффекта от разных форм государственной собственности как основы роста эластичности макроэкономической активности в стране по инструментам фискальной политики государства;

предложены методические основы увеличения бюджетного эффекта имущественной политики государства в России в части повышения профессионализма топ менеджеров, представляющих его интересы в различных формах государственной собственности, оптимизации структуры государственной собственности за счет реорганизации унитарных предприятий, а также совершенствования нормативно-правового обеспечения имущественных отношений с участием государства.

**Практическая значимость и апробация результатов исследования.**Практическая ценность выполненного исследования заключается в том, что положения и выводы могут быть использованы органами власти различных уровней бюджетной системы для диверсификации доходов бюджетов с целью восстановления финансовой стабильности на местах. Рекомендации,

обоснованные в диссертации, могут быть полезны и нефинансовым организациям, которые, разрабатывая стратегию выживания в условиях экономической нестабильности, готовы участвовать в адекватных формах государственно-частного партнерства при условии обоюдной выгоды.

Результаты научного исследования, а также выводы и оценки могут быть использованы Министерством финансов РФ при реализации принципов повышения эффективности исполнения бюджетов по доходам в процессе реформирования бюджетного процесса и повышения качества финансового менеджмента в общественном секторе на кризисной и посткризисной стадиях развития страны.

Теоретические положения, развитые автором в диссертации, могут быть использованы при чтении лекций по финансовым дисциплинам в высших учебных заведениях.

**Апробация результатов исследования.**Наиболее существенные результаты научного исследования докладывались на научно-практических конференциях в высших учебных заведениях г. Москвы. Основные положения диссертационной работы были использованы при чтении в ОУП «Академия труда и социальных отношений» таких дисциплин, как «Финансы», «Финансы бюджетных организаций», «Бюджетная система РФ», «Бюджетное право». Кроме того, прикладные результаты диссертации реализованы при написании научных статей.

**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.

## Теоретические основы трактовки функций государства

Методологическая основа функционирования института государства в национальной экономической системе связана, в первую очередь, с теорией общественных финансов (public finance), которая, в свою очередь, является составной частью теоретического обоснования экономики общественного (публичного) сектора (public sector economics). В то время как предметом общественных финансов традиционно были налоговые доходы бюджета, теория экономики общественного сектора носила более общий характер и помимо теории налогообложения включала теорию общественных (бюджетных) расходов и теоретические основы межбюджетных отношений (распределения доходов и расходов между бюджетами разных уровней) .

Теория экономики общественного сектора берет свое начало в трудах древнегреческих мыслителей Платона и Аристотеля.

В своей работе «Государство» Платон описывает «идеальное государство», в котором наибольшую ценность представляет идея общественного блага, а порядки основаны на справедливости, которая обеспечивает благосостояние (счастье) человеку и обществу в целом. В своих рассуждениях о размере государства Платон высказывал взгляды, похожие на концепцию Т. Р. Мальтуса, полагая, что государство появляется для удовлетворения потребностей людей. При увеличении количества людей в государстве уровень потребления каждого из них увеличивается. Но если люди не ограничивают свое потребление этим уровнем и предъявляют спрос на различные предметы роскоши, то государство начинает расти и это постепенно приводит к дефициту некоторых общественно важных ресурсов.

На основе богатого исторического материала о греческих городах-государствах Аристотель создал отличную от Платона теорию государства (труд «Политика»). Будучи выразителем полисной идеологии, Аристотель был противником больших государственных образований, выделяя три «хорошие» и три «плохие» формы управления государством. «Хорошими» он считал формы, при которых исключена возможность корыстного использования власти, а сама власть служит всему обществу; это — монархия, аристократия и «полития» (власть среднего класса), основанная на смешении олигархии и демократии. Напротив, «плохими» формами Аристотель считал тиранию, чистую олигархию и крайнюю демократию.

Основополагающим для понимания функций государства в национальной экономической системе явилось понятие «общественных благ» (в качестве главной его функции), которое фактически было введено в середине XVIII в. Д. Юмом. Он указывал на существование таких видов услуг, производство которых не приносит прибыли индивидуумам, однако при коллективном производстве может быть полезно для общества в целом. А. Смит несколько позже отмечал необходимость предоставления монархом (по сути, государством) некоторых благ (содержание судов, оборона, полиция, образование бедных слоев населения), прибыль от реализации которых в частном секторе не покрывает издержек, связанных с их производством. Наиболее близки к современным представлениям об общественных благах оказались труды Дж. Милля, который показал, что при определенных условиях индивидуальные предпочтения могут быть удовлетворены только с помощью коллективных действий. Именно ему принадлежит авторство хрестоматийного примера с морским маяком, иллюстрирующего свойства публичного блага — невозможность не потреблять услугу, а также невозможность взимать плату с индивидуумов — потребителей услуги.

## Факторы, определяющие динамику структуры доходов Федерального бюджета РФ за период 2000-2009 гг

Выраженные в обобщенном виде функции государства представлены структурой расходов федерального бюджета в России, которые конкретизируют производимые им общественные блага и услуги. В докризисный период теоретики проблем развития публичного сектора доказывали неэффективность государства в качестве собственника материальных и финансовых активов. В результате деятельность государства по производству публичных благ и услуг финансировало само общество (экономические агенты) за счет перераспределения в его пользу части валовой добавленной стоимости (в виде налогов и сборов).

Что касается альтернативной модели обеспечения функций государства (бюджетных расходов) - за счет наделения его активами в собственность и их производительного использования (подобно современным акционерным обществам), то она была использована в полной мере, пожалуй, только в бывших социалистических странах и дала в конечном итоге негативный результат. В результате вплоть до вручения Нобелевской премии по экономике в 2009 г. Элинор Остром научный мир отрицал целесообразность наделения государства правомочиями собственника на активы и признавал низкую эффективность государственной собственности в качестве источника бюджетных доходов, необходимых для финансирования расходов государства.

В результате в России как и во всех странах мира в доходах бюджетов органов власти всех уровней превалировали налоговые поступления (за счет перераспределения валовой добавленной стоимости в пользу государства). Что же касается неналоговых доходов бюджета, которые формируются за счет доходов от государственной собственности и от внешнеэкономической деятельности, то они уступают налогам и сборам в 8-9 раз.

Подтверждением этой тенденции является динамика структуры доходов всех уровней бюджетной системы РФ в 2000-х годах, в которой превалировали налоговые поступления. Именно за счет них доля бюджетных доходов Федерального бюджета РФ возросла с 15,5% ВВП в 2000 г. до 23,6% в 2007 г., т.е. почти в полтора раза. Эта динамика изменилась только вследствие кризиса, который объясняет сокращение доли федеральных доходов бюджета в ВВП в 2008 г. почти на 1 процентный пункт по сравнению с 2007 г. При этом следует отметить, что доходы консолидированного бюджета субъектов РФ изменились не столь значительно за анализируемый период: с 14,1% ВВП в 2000 г. они увеличились до 14,9% в 2008 г. Это объясняется тем, что в их структуре превалируют не налоговые доходы, а межбюджетные трансферты из федерального бюджета (см. таблицу 2.1).

## Механизм повышения качества управления государственной собственностью - основа роста неналоговых доходов бюджетной системы РФ

После весьма бурных и насыщенных событиями 2007—2008 гг., когда в процессах слияний и поглощений в качестве покупателей активов доминировали компании с долей государства в капитале, широким фронтом велось активное формирование интегрированных структур, были созданы 6 государственных корпораций (ГК)1 и было ликвидировано РАО «ЕЭС России», эта сфера, как и вся российская экономика, оказалась под воздействием мирового финансово-экономического кризиса, и на первый план вышли специальные программы по оказанию экстренной поддержки со стороны государства ряду российских компаний и банков. Помимо вопроса об источнике финансирования таких программ (бюджетная система, внебюджетные фонды, средства Центробанка) и условий их предоставления с позиций влияния на состояние отношений собственности, важное значение имело то, будет государство действовать напрямую или через своих агентов (банки, институты развития).

Если брать период до обнародования «Программы антикризисных мер правительства РФ на 2009 г.» в Государственной Думе в начале апреля, то наибольший резонанс получили решения по увеличению уставных капиталов ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» (на 60 млрд. руб., ноябрь 2008 г.), «Российские железные дороги» (на 41,5 млрд. руб., декабрь 2008 г.), «Россельхозбанк» (на 45 млрд. руб., февраль 2009 г.), «Росагролизинг» (на 25 млрд. руб., февраль 2009 г.).

Вместе с тем в числе прочих мер по сохранению и повышению промышленного и технологического потенциала антикризисная программа предполагала направление значительного объема бюджетных средств на проведение докапитализации ведущих системообразующих компаний ОПК, в качестве примеров которой приведены выкуп государством дополнительной эмиссии акций ОАО «РСК «МиГ» на сумму 15,0 млрд.руб., принятие соответствующих решений по ФГУП «ГКНПЦ им. М.В. Хруничева» на 8 млрд. руб., ОАО «КАПО им. СП. Горбунова» на 4,128 млрд. руб., ОАО «ММП им. В.В. Чернышева» на 2,9 млрд. руб., что находится в русле вышеупомянутых решений по увеличению уставных капиталов. В целом программой предусмотрено проведение дополнительной эмиссии акций и облигаций отдельных стратегических предприятий с их последующим выкупом уполномоченными организациями на сумму 52 млрд. руб.

Помимо этого, отдельными пунктами выделены компенсация (в форме увеличения уставного капитала ОАО «РЖД») недополученных расходов ОАО «РЖД» в связи со снижением темпов индексации тарифов на железнодорожные перевозки на 2009 г. на 8% (против запланированных 14%) и перевозкой пассажиров, относящихся к ряду льготных категорий (совокупно 52,3 млрд. руб.), увеличение уставного капитала Агентства по ипотечному жилищному кредитованию (на 20 млрд. руб.), беспроцентная ссуда ОАО «АвтоВАЗ» из средств, предусмотренных в федеральном бюджете на имущественный взнос в ГК «Ростехнологии» (25 млрд. руб.) , другой взнос в эту структуру (2 млрд. руб.) заявлен как государственная поддержка авиакомпаний.