Конюшева Татьяна Леоновна. Проблемы бюджетной сбалансированности в государственной экономической политике : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Конюшева Татьяна Леоновна; [Место защиты: ГУ "Институт экономики Уральского отделения РАН"]. - Екатеринбург, 2008. - 209 с. : 10 ил.

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Теоретические основы концепций бюджетной сбалансированности

1.1. Эволюция экономических взглядов на бюджетную сбалансированность

1.2. Сущность и содержание бюджетного дефицита/профицита 30

1.3. Воздействие бюджетного дефицита и профицита на развитие экономики

Глава 2. Механизм регулирования дефицита/профицита и государственного долга в бюджетной системе Российской Федерации

2.1. Нормативная правовая база регулирования бюджетного дефицита/профицита и государственного долга

2.2. Ретроспективный анализ показателей дефицита/профицита и государственного долга в Российской Федерации

2.3. Оценка механизма регулирования дефицита и профицита в системе экономических отношений

Глава 3. Направления повышения эффективности управления бюджетным дефицитом и профицитом в Российской Федерации

3.1. Международный опыт регулирования бюджетной сбалансированности

3.2. Основные направления бюджетной политики по оптимизации бюджетного дефицита/профицита в Российской Федерации

Заключение 148

Список литературы 156

Приложения

**Введение к работе**

Актуальность исследования. С момента возникновения государства в экономической мысли появились суждения о его роли в экономических процессах. Одной из сфер государственной деятельности является формирование государственных доходов и расходов

В процессе разработки и реализации стратегии экономических реформ должны соблюдаться принципы экономической политики: возможность достижения экономической стабилизации общества определяется балансом интересов всех участников воспроизводственного процесса, который и обеспечивает достижение конкурентного рыночного равновесия. Балансирующей основой этого равновесия является финансовая система страны, формирующаяся под воздействием финансовой политики государства.

Бюджетная политика, в свою очередь, будучи неотъемлемой частью финансовой политики, ориентируется на тот же исходный принцип регулирования денежных потоков - достижение компромисса между интересами всех участников воспроизводственного процесса, направленного на рост совокупного потребления. В противном случае бюджетная политика превращается в инструмент разрушения экономического потенциала страны.

Отсутствие необходимых научных разработок о причинах, ограничениях и социально-экономических последствиях бюджетного дефицита/профицита затрудняет проведение эффективной экономической политики и приводит к различным кризисам и нарушениям в воспроизводственной системе страны. До настоящего времени проблема сбалансированности бюджета, покрытия его дефицита и использования профицита продолжает оставаться предметом научно-практических дискуссий.

Практическая значимость исследования созвучна «Основным принципам бюджетной стратегии на 2008-2010 гг. и дальнейшую перспективу» Бюджетного послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2008-2010 гг., где в качестве первоочередных задач выдвинуто обеспечение долгосрочной сбалансированности бюджета.

Необходимость выработки системных (целостных) представлений о факторах, условиях и предпосылках возникновения бюджетного дефицита/профицита, об особенностях их воздействия на экономическое развитие, о методах и механизмах повышения эффективности их регулирования в интересах устойчивого экономического развития инициирует данное исследование и предопределяет его актуальность.

Разработанность темы исследования.

Несмотря на освещение в печати проблем бюджетного дефицита/профицита, данная тематика не получила комплексного, системного изложения в экономической литературе, нормативных и законодательных актах Российской Федерации.

Значительный вклад в становление современной методологии финансов, используемой автором при исследовании финансовой политики, внесли A.M. Александров, A.M. Бирман, О.В. Врублевская, Э.А. Вознесенский, В.П. Иваницкий, А.Ю. Казак, Я.Г. Либерман, Г.Б. Поляк, В.М. Родионова, М.В. Романовский, Б.М. Сабанти и др.

Эффективность финансовой и бюджетной политики рассмотрена в работах СВ. Барулина, А.Н. Илларионова, Т.М. Ковалевой, И.Г. Мальцевой и др.

Раскрытие концепций бюджетной сбалансированности получило отражение в работах Дж.М. Бьюкенена, Дж.К. Гелбрейта, Дж.М. Кейнса, Э. Линдаля, Р. Масгрейва, Г. Мюрдаля, Б. Олина, В. Ойкена, Л. Роббинса, М. Фридмена, Ф. Хайека, Э. Хансена и др.

Современные зарубежные исследования дефицита/профицита и их влияния на экономическое развитие нашли отражение в работах С.Л. Брю, Р. Дорнбуш, Я. Корнай, К.Р. Макконнелла, П. Самуэльсона, С. Фишера, Р. Шмалензи и др.

Российская школа, изучавшая влияние дефицита/профицита на экономическое развитие в дорыночный период, представлена работами М.И. Боголепова, Г.И. Болдырева, СЮ. Витте, Г.Я. Сокольникова, М.М. Сперанского, М.И. Фридмана и др.

Исследование сущности дефицита/профицита в современных условиях нашло отражение в работах A.M. Бабич, Т.В. Брайчевой, М.М. Вышегородцева, СВ. Галицкой, A.M. Година, В.П. Горегляд, Д. Городецкого, Е. Гурвич, Л.Н. Павловой, И.А. Пыховой и др.

Актуальность, дискуссионность и неразработанность многих теоретико-методологических положений, а также их высокая практическая значимость определили выбор объекта, предмета, цели и задач исследования.

Объектом исследования выступило соотношение доходов и расходов бюджетов различных уровней бюджетной системы Российской Федерации Предметом исследования в настоящей работе выступили зависимости и закономерности образования и регулирования бюджетного дефицита/профицита в экономическом развитии государства.

Область исследования соответствует п. 2.5 «Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов, бюджетного планирования и долгосрочного прогнозирования», п. 2.7 «Бюджетный дефицит: оптимизация источников и механизмов покрытия; проблемы бюджетного дефицита в исполнении долгосрочной стратегии экономической политики».

Цель диссертационной работы состоит в развитии теоретических, методических и прикладных положений бюджетной сбалансированности и механизма обеспечения взаимосвязи экономической, финансовой и бюджетной политики.

Для достижения поставленной цели в диссертационной работе автором были определены следующие задачи:

систематизировать имеющиеся представления, идеи и концепции бюджетной сбалансированности и представить их в форме единой концептуально-логической взаимосвязи экономической, финансовой и бюджетной политики;

выявить и проанализировать сущностные и содержательные характеристики бюджетного дефицита/профицита и их влияние на развитие экономики;

исследовать причины и последствия бюджетного дефицита/профицита, использования бюджетного профицита, а также источники финансирования бюджетного дефицита;

изучить нормативную правовую базу регулирования бюджетного дефицита/профицита и государственного долга, выявить особенности и детерминанты эволюции бюджетного законодательства;

осуществить анализ показателей дефицита/профицита и государственного долга Российской Федерации и провести оценку механизма их регулирования в системе экономических отношений;

выявить особенности международного опыта в области бюджетной сбалансированности и обосновать основные направления оптимизации бюджетного дефицита/профицита в Российской Федерации.

Теоретико-методологической основой исследования выступила эволюция взглядов сторонников концепций «бюджетной сбалансированности», «автономных государственных расходов» в приложении к механизму регулирования дефицита/профицита в бюджетной системе.

Основной методологический подход заключается в обобщении, интерпретации и использовании теоретических положений, научных принципов, концептуального аппарата, разработанных ведущими отечественными и зарубежными учеными в области анализа бюджетной системы, соотношения бюджетных доходов и расходов, взаимосвязи и взаимозависимости экономической, финансовой и бюджетной политики.

Инструментально-методический аппарат представляет собой сочетание как базовых методов научного познания, в частности диалектического и системно-структурного, так и общих методов, среди которых экономико-статистический, исторический, сравнительный, функциональный.

Информационная база исследования достаточно широка и многообразна и сформирована из нескольких типов источников:

во-первых, базовые законодательные документы Российской Федерации: Конституция Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации; нормативные правовые акты федерального уровня, регулирующие финансовую и бюджетную политику страны;

во-вторых, материалы Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации, территориальных органов Федеральной службы государственной статистики субъектов Российской Федерации;

в-третьих, источники, отражающие мировую практику построения финансовых систем и опыт регулирования бюджетной сбалансированности;

в-четвертых, данные, опубликованные в отечественных монографиях и статьях, учебной литературе, периодической печати, а также результаты исследований, проведенных диссертантом.

Основные положения, подтверждающие научную новизну и результаты, полученные в процессе исследования, следующие:

1. Систематизированы существующие экономические теории в рамках концепций бюджетной сбалансированности, позволившие обосновать предложенную теоретическую схему воздействия бюджетного дефицита/профицита на экономику (пункт 2.5 паспорта специальности ВАК 08.00.10).

2. Уточнены сущностные характеристики понятия «финансовая политика», позволившие систематизировать концептуальные подходы к содержанию бюджетного дефицита/профицита; определено место бюджетного дефицита/профицита в системе воспроизводственных социально-экономических отношений, указывающие на его роль в формировании, использовании и контроле финансовых ресурсов общества (пункт 2.7 паспорта специальности ВАК 08.00.10).

3. Предложена расширительная трактовка бюджетного дефицита/профицита как инструмента реализации тактических и стратегических задач финансовой политики государства, выраженной в регулировании пропорций между доходами и расходами бюджета; обобщены и систематизированы причины и последствия появления бюджетного дефицита/профицита; выявлены и раскрыты дифференцированные формы бюджетного дефицита/профицита, отражающие его разнонаправленное воздействие на социально-экономические процессы территории (пункт 2.7 паспорта специальности ВАК 08.00.10).

4. Обоснована принципиальная схема логической зависимости бюджетных показателей, основанная на концепции бюджетной сбалансированности, теории автономных государственных расходов и условиях финансовой безопасности экономики территории; предложена и апробирована схема взаимосвязи макроэкономических и финансовых показателей экономики в концепции бюджетной сбалансированности (пункт 2.7 паспорта специальности ВАК 08.00.10).

5. Предложены основные направления бюджетной политики по отношению к бюджетному дефициту/профициту с учетом международного опыта регулирования бюджетной сбалансированности (пункт 2.5 паспорта специальности ВАК 08.00.10).

Практическая значимость диссертационного исследования определяется нарастающей потребностью в выборе теоретико-методологической основы для повышения эффективности управления бюджетным дефицитом и профицитом в системе финансово-экономических отношений.

Предложения, разработки и рекомендации диссертанта могут быть использованы:

- законодательными и исполнительными органами государственной власти в процессе нормативного регулирования и оптимизации бюджетного процесса;

- высшими учебными заведениями при подготовке и переподготовке специалистов в области государственных финансов в рамках курсов «Государственные финансы», «Бюджетная система» и других.

Апробация результатов исследования. Основные результаты работы обсуждались на международных конференциях (Екатеринбург, 2005 г., Санкт-Петербург, 2006 г., Тюмень, 2007 г.), всероссийских конференциях (Екатеринбург, 2005 г., 2006 г., 2007 г.).

Результаты исследования включены в научно-исследовательские работы Уральского государственного экономического университета: «Управление территориальными финансами, ориентированными на результат» (2005 г.); Института философии и права Уральского отделения РАН: «Совершенствование механизмов взаимодействия налоговых органов и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению доходов регионального бюджета» (2006 г.), «Реформирование системы финансирования отраслей государственного и муниципального секторов экономики - бюджетирование, ориентированное на результат» (2007 г.); учебные курсы «Государственные финансы», «Бюджетная система» в Тюменском государственном институте мировой экономики, управления и права.

Внедрение результатов диссертационного исследования документально подтверждено актами, прилагаемыми к диссертации.

Публикации. По теме диссертационного исследования опубликовано двенадцать научных работ общим объемом авторского текста 10,4 п.л., в том числе статья в журнале, рекомендованном ВАК («Экономика региона»).

Объем и структура диссертации. Цели и задачи исследования, использованные методы анализа обусловили выбор структуры работы. Основной текст диссертации изложен на 155 страницах. Работа состоит из введения, трех глав, включающих 18 таблиц и 28 рисунков, заключения, списка использованной литературы из 197 источников и 21 приложения.

Содержание работы раскрывается в определенной последовательности.

Во введении обоснована актуальность выбранной темы исследования, сформулированы его цель и задачи, определены объект и предмет исследования, обозначены научная новизна и практическая значимость.

В первой главе — «Теоретические основы концепций бюджетной сбалансированности» - рассмотрена эволюция экономических взглядов на бюджетную сбалансированность; раскрыта сущность и содержание бюджетного дефицита/профицита; определено воздействие бюджетного дефицита и профицита на развитие экономики.

Во второй главе - «Механизм регулирования дефицита/профицита и государственного долга в бюджетной системе Российской Федерации» — исследована нормативная правовая база регулирования бюджетного дефицита/профицита и государственного долга; осуществлен ретроспективный анализ показателей дефицита/профицита и государственного долга Российской Федерации за 1992-2005 гг.; проведена оценка механизма регулирования дефицита и профицита в системе экономических отношений.

В третьей главе — «Направления повышения эффективности управления бюджетным дефицитом и профицитом в Российской Федерации» -проанализирован международный опыт регулирования бюджетной сбалансированности; сформулированы основные направления бюджетной политики по оптимизации бюджетного дефицита/профицита в Российской Федерации.

В заключении диссертации изложены основные итоги осуществленного исследования в соответствии с поставленной целью, сформулированы основные положения и выводы на теоретическом, методологическом и прикладном уровнях.

Приложения к диссертационной работе содержат обширные материалы и статистические данные, характеризующие объект и предмет диссертационного исследования.

## Эволюция экономических взглядов на бюджетную сбалансированность

Большинство экономистов в последнее время склоняются к тому, что при любых, даже совершенных принципах, формах и методах бюджетного регулирования они не могут решить проблему достаточности финансовых ресурсов на всех уровнях бюджетной системы без улучшения состояния экономики, хотя оказывают на нее соответствующее воздействие. Поэтому проблематика бюджетной сбалансированности является актуальной и практически востребованной. Превышение расходов бюджета над доходами называется бюджетным дефицитом, превышение доходов бюджета над расходами - бюджетным профицитом. К настоящему времени обобщенно выделяют три основные концепции бюджетной сбалансированности [49. С. 124: 68. С. 127-128; 106. С. 365-367] (рисунок 1).

Классической концепцией является концепция, «сбалансированного бюджета», сторонники которой считают, что бюджет должен быть сбалансирован по доходам и расходам ежегодно, следовательно, должен быть бездефицитным и нейтрально относиться к ходу воспроизводственного процесса в стране. Исторически это первая концепция, но реально ее придерживаются правительства стран с переходной или кризисной экономикой .

В конкретном случае выделяется именно концепция «сбалансированного бюджета», а не концепция «нейтрального сбалансированного бюджета» [68. С. 127-128] (что иногда встречается обобщенно в научных изданиях), поскольку автор придерживается точки зрения Макконнелла К.Р. и Брю С. Л., что «ежегодно балансируемый бюджет не является экономически нейтральным; такая политика является про-, а не антициклической» [106. С.366].

Концепция «циклически сбалансированного бюджета» привязывает проблему обеспечения сбалансированности бюджета не к финансовому году, а к экономическому циклу: доходы и расходы бюджета должны быть приспособ лены к фазам экономического цикла, поэтому правительство должно покрывать дефициты бюджета, возникшие в период спада и кризиса, теми излишками средств, которые образовались на стадии подъема экономики. В результате по окончании промышленного цикла излишек доходов покроет дефицит, который образовался в результате спада производства. Проблема заключается в том, что спад производства и его подъем могут быть разной длительности и глубины. I Если спад длительный, а подъем короткий, бюджетный дефицит останется. ( Представители Концепции «функциональных финансов» утверждают, что главной целью государственных финансов является обеспечение макроэкономического равновесия, даже если это приведет к дефициту государственного бюджета. По их мнению, во-первых, макроэкономическое равновесие вызовет экономический рост, а он - увеличение национального дохода, а значит и налоговых поступлений в бюджет; во-вторых, правительство всегда может повысить налоги, выпустить дополнительное количество денег и, следовательно, устранить дефицит; в-третьих, бюджетный дефицит не сказывается негативно на развитии экономики.

## Нормативная правовая база регулирования бюджетного дефицита/профицита и государственного долга

Бюджетная система РФ основывается на принципах1, три из которых в большей степени касаются дефицита/профицита бюджета [2, гл. 5 в ред. от 20.08.2004 г., 26.04.2007 г.]: принцип сбалансированности бюджета, принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджета, принцип достоверности бюджета.

Принцип сбалансированности бюджета означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. При составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета [2, ст. 33 в ред. от 26.04.2007 г.].

Принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджета означает, что все расходы бюджета должны покрываться общей суммой доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. Доходы бюджета и поступления из источников финансирования его дефицита не могут « быть увязаны с определенными расходами бюджета, за исключением доходов целевых бюджетных фондов, средств целевых иностранных кредитов, а также в случае централизации средств из бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации [2, ст. 35 в ред. от 05.08.2000 г., 26.04.2007 г.].

С принципом общего (совокупного) покрытия расходов связан другой принцип бюджетного законодательства - единства кассы, который предусмат ривает зачисление всех поступающих доходов бюджета, привлечение и погашение источников финансирования дефицита бюджета и осуществление всех расходов с единого счета бюджета, за исключением операций по исполнению федерального бюджета, осуществляемых за пределами РФ в соответствии с законодательством РФ [2, ст. 216 в ред. от 05.08.2000 г., 26.04.2007 г.].

Бюджеты всех уровней бюджетной системы РФ исполняются на основе принципа единства кассы [2, ст. 37 в ред. от 05.08.2000 г., 26.04.2007 г.].

Принцип достоверности бюджета означает надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность доходов и расходов бюджета.

Дефицит и профицит бюджета, наряду с его размерами, являются основными параметрами бюджета: «в законе (решении) о бюджете должны содержаться основные характеристики бюджета, к которым относятся общий объем доходов бюджета, общий объем расходов, дефицит/профицит бюджета» [2, ст. 184.1 вред. 26.04.2007 г.]2.

В таблице 5 отражена эволюция регулирования бюджетного профицита по Бюджетному кодексу РФ. Следует напомнить, что БК РФ был принят Государственной Думой 17.07.1998 г. и зафиксирован 31.07.1998 г. федеральным законом № 145-ФЗ. К настоящему времени в БК РФ внесено 35 редакций, последняя из которых 26.04.2007 г. № 63-ФЗ.

## Международный опыт регулирования бюджетной сбалансированности

Статистика государственного бюджета отдельной страны, то есть учет доходов и расходов сектора государственного управления, может осуществляться на основе собственных статистических стандартов без учета существующего международного опыта. Однако на практике статистические стандарты каждой страны разработаны в соответствии с международными статистическими стандартами.

Разработкой концепций, определений и классификаций, составляющих международный стандарт МФС (международной финансовой статистики), занимается ряд международных организаций. Среди них Международный валютный фонд (МВФ), Организация Объединенных Наций (ООН), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Комиссия европейского содружества (КЕС), Всемирный банк (ВБ) и др. [153. С. 60-61].

В первую очередь рассмотрим основные положения, касающиеся доходов и расходов государственного бюджета, а также его дефицита/профицита, изложенные в международных стандартах и международных методологических рекомендациях и материалах.

Разработанное Международным валютным фондом Руководство по статистике многими странами, в частности Германией, не используется. Более того, существует мнение о том, что система национальных счетов, разработанная Евростатом, надежнее и точнее [121].

В таблице 14 автором диссертационной работы систематизирована нормативно-правовая база, содержащая параметры ограничений на величину дефицита бюджета, а также международные методологические материалы по статистике финансов, направленные на решение вопросов в области доходов и расходов государственного бюджета.

Фиксированные ограничения на размер бюджетных дефицитов были предложены и закреплены в рамках Европейского сообщества (ЕС), в частности Маастрихтским договором (1992 г.) и Пактом стабильности и роста (1997 г.).

Начальным этапом в области регулирования профицита и дефицита бюджета в рамках ЕС можно считать 19 сентября 1950 г., когда был учрежден Европейский платежный союза (ЕПС). Целью создания союза являлось введение автоматического механизма регулирования профицитов и дефицитов платежных балансов стран-участников союза.

7 февраля 1992 г. в г. Маастрихт (Нидерланды) главами государств и правительств ЕС был подписан Маастрихтский договор, вступивший в силу 1 ноября 1993 г.