Иванова Наталия Георгиевна. Императивы бюджетной политики современной России (Региональный аспект) : Дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.10 : Санкт-Петербург, 2003 414 c. РГБ ОД, 71:03-8/215-0

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ 13

1.1. Содержание бюджетной политики, ее роль в макроэкономическом регулировании 13

1.2. Бюджетная политика в условиях модернизации российской экономики 29

1.3. Эволюция бюджетного законодательства России пореформенного периода...46

1.4. Современное состояние и проблемы функционирования бюджетов

субъектов РФ 66

ГЛАВА 2. БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: ПРИНЦИПЫ, КРИТЕРИИ, АНАЛИЗ ПРАКТИКИ.. 85

2.1. Теоретические положения организации межбюджетных отношений 85

2.2. Генезис стратегий бюджетного федерализма в РФ 105

2.3. Оптимизация форм и методов финансовой помощи бюджетам территорий.... 124

2.4. Экономические предпосылки, возможности реформирования межбюджетных отношений в регионах 140

ГЛАВА 3. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РФ 156

3.1. Тенденции формирования доходов бюджетов регионов в условиях налоговой реформы 156

3.2. Бюджетная политика в обеспечении инвестиционной привлекательности региона 174

3.3. Социальные стандарты и бюджетные нормативы при определении

базовых параметров бюджетов по расходам 194

3.4. Распределение расходных полномочий как важный элемент бюджетной

политики (на примере городов-мегаполисов) 208

ГЛАВА 4. НОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ БЮДЖЕТНОГО ПРОГНОЗИРОВАНИЯ И ПЛАНИРОВАНИЯ 227

4.1. Бюджет в системе индикативного макропланирования 227

4.2. Перспективный финансовый план региона как инструмент

управления бюджетными средствами .....243

4.3. Методические проблемы формирования перспективного финансового

плана региона и пути их решения 258

4.4. Проведение мониторинга для оценки результатов региональной

бюджетной политики 276

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 290

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК 302

ПРИЛОЖЕНИЯ 330

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Темпы и проблемы продвижения России по пути рыночных преобразований дают возможность констатировать возрастающую роль бюджета как необходимого и действенного инструмента государственного воздействия на социально-экономические процессы. В этих условиях научное обоснование мероприятий по преобразованию взаимоотношений государства с регионами, хозяйствующими субъектами, населением при формировании доходов и расходов, их распределении по уровням бюджетной системы, использовании и контроле является главной предпосылкой эффективности государственного управления в масштабах каждого региона и всей страны.

Научные исследования бюджетных отношений основываются на принципах и постулатах теории финансов. В нашей стране развитие теории финансов в 50-80-х годах XX века во многом определялось трудами таких ученых как: Александров A.M., Бирман A.M., Болдырев Б.Г., Вознесенский Э.А., Грязнова А.Г., Дробозина Л.А., Дьяченко В.П., Коломия Е.В., Лушин СИ., Павлова Л.П., Пешехонов Ю.В., Плотников К.Н., Рабинович Г.Л., Романовский М.В., Сабанти Б.М., Сенчагов В.К., Сычев Н.Г., Ткачук М.И., Точильников Г.Н., Шерменев М.К., и др. Однако коренные преобразования в экономике России предопределили необходимость новых подходов к исследованиям теории финансов с позиций рыночной экономики, при этом работы Грязновой А.Г., Дробозиной Л.А., Лушина СИ, Романовского М.В., Сабанти Б.М., Сенчагова В.К., Сумарокова В.Н. и др., подготовленные в последнее десятилетие, служат методологической основой для большинства современных научных работ отечественных исследователей в области общественных финансов.

Теоретические и практические аспекты бюджета, бюджетной и налоговой политики, построения межбюджетных отношений в системе государственного регулирования рыночной экономики исследовались в работах таких отечественных ученых как: Валентей С.Д., Врублевская О.В., Глазьев С.Ю., Горегляд В.П., Дмитриева О.Г., Игудин А.Г., Илларионов А.Н., Иваницкий В.П., Лавров A.M., Лексин В.Н., Пансков В.Г., Подпорина И.В., Поляк Г.Б., Пронина Л.И., Родионова В.М., Силуанов А.Г., Черник Д.Г., Швецов А.Н., Шеховцов Г.К., Ходорович М.И., Якобсон Л.И. и др., а также таких известных зарубежных авторов как: Аткинсон Э.,

4 Берд Р. М., Брю С, Валлих К., Дорнбуш Р., Кейнс Дж., Корнай Я., Литвак Дж., Макконнелл К., Масгрейв P.M., Сазерленд Д., Самуэльсон П., Стиглиц Дж., Стрик Дж., Танци В., Тер-Миносян Т., Фридман М, и др.

С безусловным уважением относясь к позициям большинства авторов, вместе с тем, считаем, что осуществляемые в рамках радикальной экономической реформы преобразования системы управления бюджетными потоками, особенно на региональном уровне, предполагают проведение дополнительных глубоких исследований в области бюджетных отношений. Новый этап состояния экономики в пореформенной России требует решения вопросов по стабилизации и соответствующих темпов развития, что невозможно обеспечить без создания предпосылок для активной инвестиционной деятельности во всех сферах экономики. В решении этих задач велика роль бюджетов каждого уровня, относительно менее данный вопрос изучен в региональном аспекте.

Актуальность темы обостряется в условиях существенного изменения политики федеральных органов власти в сфере межбюджетных отношений; значительной централизации бюджетных средств в федеральном бюджете; сокращения налоговых прав органов власти субъектов РФ и местного самоуправления. Чем ниже уровень административно-территориальной иерархии, тем меньше прав по формированию собственных доходных источников он имеет. От решения проблем межбюджетных отношений в значительной степени зависит целостность страны, характер и темпы проводимых экономических реформ. В 2001 году Правительством РФ была утверждена Программа развития бюджетного федерализма на период до 2005 года, однако дискуссии о том, по какому пути -преимущественно централизации или децентрализации, должны строиться взаимоотношения между центром и регионами, продолжаются.

В истории России последнее десятилетие XX века характеризовалось регионализацией экономики. Многие функции регулирования социально-экономических процессов переходили от федерального уровня к региональному, при этом роль бюджетов территорий усиливалась, менялись направления и усложнялись методы использования бюджетных инструментов. Бюджеты субъектов РФ остаются важнейшим источником финансирования социально-экономических программ регионов, региональная бюджетная политика должна быть направлена на

5 формирование благоприятного инвестиционного климата, что создает предпосылки для количественного и качественного роста экономики и, в конечном счете, повышения уровня жизни населения. Поэтому так важны научное обоснование концепций современной региональной бюджетной политики, разработка рекомендации региональным органам власти на этой основе прогрессивных направлений, методик и мероприятий, позволяющих осуществить поставленные цели.

Вопросы финансового обеспечения местного самоуправления также нуждаются в детальном анализе, без чего невозможно его укрепление и развитие. Данная проблема, безусловно, достойна самостоятельного рассмотрения в отдельной научной работе. В рамках нашего исследования она разработана в части бюджетной политики по взаимоотношениям региональных органов власти с органами местного самоуправления, а также совершенствования, прежде всего, порядка распределения доходных источников и расходных полномочий.

Основная цель и задачи исследования. Исходя из актуальности и степени изученности указанных проблем, определена цель и задачи диссертационной работы. Цель диссертационной работы состоит в разработке теоретических основ и методических приемов, необходимых для формирования и реализации эффективной региональной бюджетной политики в условиях возрастания регионализации социально-экономических процессов, то есть формировании императивов1региональной бюджетной политики, адекватных современным макроэкономическим условиям, средне- и долгосрочным прогнозам. Данный термин в контексте исследуемой темы приобретает дополнительный смысл: это не только принципы, которыми необходимо руководствоваться при разработке региональной бюджетной политики, но и собственно организация деятельности властных структур в сфере бюджетных отношений, регламентированная законами, иными нормативными правовыми актами.

Вопросы формирования региональной бюджетной политики рассматриваются в работе исходя из приоритетности решения следующих задач:

Термин «императив» (в переводе с латыни - «повелительный») означает безусловное, настоятельное требование, повеление (Большой толковый словарь русского языка / Сост. и гл. ред. С.А. Кузнецов. -СПб.: Норинт, 1998. - С. 390.)

исследования положений экономической теории применительно к современному этапу развития России в отношении роли бюджета и направлений бюджетной политики; определения содержания бюджетной политики, выявления ее региональных особенностей;

детального изучения и обобщения концепций и практической организации межбюджетных отношений в РФ, определения направлений их совершенствования по всей вертикали бюджетной системы РФ; конструктивного анализа предложенной Правительством РФ Программы развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 года, обоснования рекомендаций по ее развитию;

изучения и анализа влияния современной налоговой реформы на параметры региональных и местных бюджетов;

аргументации и разработки направлений региональной бюджетно-налоговой политики в целях обеспечения инвестиционной привлекательности территории;

обоснования необходимости усиления взаимосвязи экономического и бюджетного планирования по более широкому спектру показателей и временному масштабу, использования этого фактора при формировании региональной бюджетной политики;

обобщения опыта финансово-бюджетного прогнозирования и планирования в индустриальных странах с целью обоснования возможностей и направлений его использования в российской практике на региональном уровне;

исследования методологических и методических аспектов планирования расходов бюджетов субъектов РФ, разработки дополнительных предложений по распределению расходных полномочий в субъектах Российской Федерации;

систематизации законодательных актов, обеспечивающих бюджетный процесс в целом по Российской Федерации и на уровне субъектов РФ, проведения с позиции права сопоставительного анализа с аналогичными документами индустриальных стран; обоснования уточнений и дополнений существующих и принятых новых нормативных правовых документов, регламентирующих бюджетные отношения в субъектах РФ.

Объект исследования - современная бюджетная система РФ, межбюджетные отношения на федеральном и региональном уровне в самой широкой палитре этого термина.

7 Предмет исследования - теоретические, методологические и практические аспекты формирования и реализации региональной бюджетной политики, обеспечивающие прогнозируемые темпы социально-экономического развития субъектов РФ.

Методологическая основа исследования - теоретические и практические разработки отечественных и зарубежных ученых в области макроэкономической теории, финансов, регионалистики. Необходимая глубина анализа, достоверность выводов обеспечиваются применением общенаучных методов: исторического, логического и системного анализа, приемов индуктивного и дедуктивного изучения.

Информационная база исследования - при рассмотрении проблем диссертационной работы детально изучен, проанализирован и обобщен объемный информационный блок: Бюджетный и Налоговый кодексы РФ, другие федеральные законы; постановления Правительства РФ, нормативные документы исполнительных органов власти РФ по финансовым вопросам, прежде всего материалы Министерства финансов РФ и Министерства РФ по налогам и сборам; правовые акты Санкт-Петербурга и других субъектов РФ, в том числе - Северо-Западного федерального округа, регламентирующие бюджетный процесс; отечественные и зарубежные публикации, включая работы в специальных периодических изданиях; статистические сборники Государственного комитета РФ по статистике; материалы научно-практических конференций и семинаров; информация ряда официальных структур, представленная в компьютерной сети «Интернет»; другие материалы.

Научная новизна диссертационной работы определяется тем, что в ней на основе исследования и развития теории финансов в части бюджетных отношений, с учетом обобщения отечественного и зарубежного опыта решения экономических, правовых и организационных проблем функционирования бюджетной системы РФ, особенностей управления бюджетными потоками на региональном уровне обоснована и предложена система мер, ориентированных на решение важной государственной задачи: разработаны теоретические предпосылки и практические рекомендации по концептуальным положениям региональной бюджетной политики, направленные на достижение прогнозируемых целей социально-экономического развития субъектов РФ.

8 К числу наиболее существенных новых научных результатов автор относит следующие:

1. Дано авторское определение бюджетной политики государства, региональной бюджетной политики; сформулированы цели и принципы формирования современной региональной бюджетной политики.
2. Теоретически обоснована необходимость проведения в России дискреционной (активной) бюджетной политики, направленной на достижение высоких темпов экономического роста с целью повышения благосостояния населения.
3. Предложена новая интерпретация взаимосвязи макроэкономической, финансовой и бюджетной политики как необходимого элемента бюджетной реформы; установлено, что внедрение индикативного планирования социально-экономических параметров предполагает кардинальное изменение технологии формирования бюджета; определены преимущества применения программно-целевого метода при составлении проектов региональных бюджетов по расходам.
4. Доказано, что в ходе реализации налоговой реформы происходит неоправданное сокращение собственных доходов бюджетов субъектов РФ и сужение их налоговых прав, что сказывается на возможности разработки и проведения эффективной бюджетной политики.
5. Аргументированы новые направления региональной бюджетной политики по обеспечению инвестиционной привлекательности субъектов РФ на основе использования бюджета развития и инвестиционного налогового кредита.
6. Теоретически обоснована роль каждого элемента вертикального и горизонтального бюджетного выравнивания; с учетом принципов бюджетного федерализма предложена авторская стратегия организации межбюджетных отношений в части распределения доходных полномочий, направленная на увеличение собственных доходов нижестоящих бюджетов, позволяющая в перспективе реализовать модель «один налог - один бюджет».
7. На основе систематизации совокупности измерителей уровня бюджетной самостоятельности регионов разработана новая методика проведения экономического анализа бюджетных показателей с использованием индекса налоговой автономии.
8. Представлены новые формы оказания финансовой помощи местным бюджетам, в основе применения которых заложены принципы конкурсности программ, софинансирования расходов, обеспечения контроля за целевым использованием бюджетных средств.
9. Сформулированы дополнительные критерии и новые положения по разграничению расходных полномочий между органами власти различных уровней, в том числе учитывающие специфику данного процесса в городах-мегаполисах.
10. Доказана стратегическая значимость перспективного финансового плана (ПФП) субъекта РФ в процессе бюджетного планирования на региональном уровне; предложена методика составления ПФП и проведения мониторинга его реализации.
11. Обоснована периодизация развития бюджетного законодательства РФ в пореформенный период; внесены предложения по изменениям и дополнениям Бюджетного и Налогового кодексов РФ, имеющие целью совершенствование организации межбюджетных отношений и устранение ряда противоречий в законодательстве; разработана структура модельного закона субъекта Федерации «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе».

В диссертационном исследовании имеются и другие, более частные новые предложения, направленные на реформирование бюджетного законодательства, обеспечение прозрачности и подконтрольности бюджетных процедур, прежде всего -на региональном уровне.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что его основные положения доведены до конкретных разработок и методик, реализация которых направлена на совершенствование бюджетного процесса, эффективное проведение бюджетной реформы на региональном уровне. Ряд предложений автора применяется в бюджетном процессе Санкт-Петербурга и Ленинградской области, может быть использован при разработке основных направлений региональной бюджетной политики, формировании гармоничных межбюджетных отношений по всей вертикали бюджетной системы РФ.

Апробация результатов исследования. Основные результаты научной работы автора были доложены и получили апробацию на научно-практических конференциях и семинарах:

«Бюджетный федерализм: современные проблемы и тенденции развития», Москва, Финансовая Академия при Правительстве РФ, НИФИ МФ РФ, 5-6 декабря 2000 г.;

«Налоговый контроль: опыт Франции и России», Санкт-Петербург, Министерство экономики и финансов Франции, СПбГУЭФ, АБиК МФ РФ, 15 февраля 2001 г.;

«Развитие местного самоуправления в Санкт-Петербурге», Санкт-Петербург, Министерство внутренних дел Королевства Дании и Администрация Санкт-Петербурга, 27-28 сентября 2001 года.

«Бюджетная политика регионов, городов и коммун на севере Европы», Петрозаводск, Правительство Республики Карелия, Ассоциация «Северо-Запад», Петрозаводский государственный университет, 28-30 мая 2002.

Результаты диссертационного исследования по совершенствованию регионального бюджетного законодательства использовались в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга при подготовке проектов законов Санкт-Петербурга «Бюджетный кодекс Санкт-Петербурга», «О едином налоге на вмененный доход», «Об инвестиционном налоговом кредите» (2000-2002 годы).

Выводы и предложения автора по реформированию бюджетной системы и бюджетного процесса в Санкт-Петербурге использовались в Комитете финансов Санкт-Петербурга при разработке следующих концепций: налоговой политики Санкт-Петербурга на 2001-2004 годы; развития казначейской системы исполнения бюджета Санкт-Петербурга; реформирования бюджетного устройства Санкт-Петербурга; проекта Постановления Правительства Санкт-Петербурга «О совершенствовании межбюджетных отношений в Санкт-Петербурге» (2000-2003 годы).

Выводы и рекомендации по совершенствованию механизма финансового обеспечения местного самоуправления, содержащиеся в научном исследовании, были использованы в Комитете по взаимодействию с органами местного самоуправления Канцелярии Администрации Санкт-Петербурга при разработке предложений по определению состава закрепляемых на долговременной основе налоговых и неналоговых поступлений в местные бюджеты, соразмерных местным полномочиям; создании действенного механизма контроля за деятельностью органов местного самоуправления в области соблюдения бюджетного и налогового законодательства (2001 год).

Результаты диссертационного исследования, касающиеся методических вопросов формирования региональной бюджетной политики, использованы Комитетом финансов Правительства Ленинградской области при составлении перспективного финансового плана Ленинградской области на 2002-2004 годы, разработке направлений бюджетной политики на среднесрочную перспективу, совершенствовании методики расчета налогового потенциала региона (2001 год).

Разработки диссертанта используются в учебном процессе на кафедре финансов СПбГУЭФ при чтении лекций, проведении семинаров и практических занятий по курсу «Бюджетная система Российской Федерации», курсам специализации «Государственные и муниципальные финансы».

Материалы научного труда отражены в 6 учебниках по специальности «Финансы и кредит», рекомендованных Министерством образования РФ в качестве учебников для студентов высших учебных заведений, обучающихся по экономическим\* специальностям (изданы в 1998-2002 годах). Всего основные положения научной работы представлены в 37 публикациях общим объемом 77,8 печатных листов.

Структура диссертационной работы обусловлена поставленными целями и задачами. Диссертация состоит из введения, четырех глав, заключения, библиографического списка и приложений.

*В первой главе*«Теоретико-правовые основы реализации бюджетной политики на региональном уровне» раскрывается содержание бюджетной политики, обосновывается ее роль в макроэкономическом регулировании; бюджетная политика анализируется в условиях модернизации российской экономики; рассматривается эволюция бюджетного законодательства России пореформенного периода; исследуются проблемы функционирования бюджетов субъектов Российской Федерации.

*Вторая глава*«Бюджетный федерализм: принципы, критерии, анализ практики» включила: исследование теоретических положений организации межбюджетных отношений; генезис стратегий бюджетного федерализма в Российской Федерации; разработку и обоснование предложений по оптимизации форм и методов финансовой помощи бюджетам территорий; анализ экономических

12 предпосылок и возможностей реформирования межбюджетных отношений в регионах.

*В третьей главе*«Методологические аспекты регулирования бюджетов субъектов Российской Федерации» определяются тенденции формирования доходов бюджетов регионов в условиях проведения налоговой реформы; анализируются возможности и направления использования бюджетных технологий для обеспечения инвестиционной привлекательности регионов; исследуются правовые и экономические аспекты системы бюджетных нормативных показателей; формулируются предложения по оптимизации распределения расходных полномочий (на примере городов-мегаполисов).

*В четвертой главе*«Новые технологии бюджетного прогнозирования и планирования» дополнительно аргументируется необходимость взаимосвязи и взаимообусловленности экономического и бюджетного планирования; определяется значение перспективного финансового плана региона как важного элемента системы управления бюджетными средствами; предлагается решение методических проблем формирования перспективного финансового плана и проведения мониторинга его реализации.

*В заключении*приводятся основные выводы и рекомендации по исследуемой теме.

## Содержание бюджетной политики, ее роль в макроэкономическом регулировании

Следуя научной традиции, сложившейся на кафедре финансов СПбГУЭФ, автор, прежде всего, считает необходимым определить предмет исследования -бюджетную политику, для чего ниже приводятся несколько дефиниций из авторитетных источников, свидетельствующих, в том числе, об отсутствии единого мнения в формулировке такого сложного понятия.

Совокупность принимаемых решений и осуществляемых органами власти мер, связанных с определением основных направлений развития бюджетных отношений и выработкой конкретных путей их использования в интересах граждан, общества и государства, именуется в финансово-кредитном энциклопедическом словаре бюджетной политикой1. Иной ракурс представлен Комягиным Д.Л.: бюджетная политика проявляется в системе форм и методов мобилизации финансовых ресурсов и их распределения, представляет собой целостное единство формирования и использования средств бюджета всех уровней, реализующее стратегические цели государственной экономической политики. К основным целям, предъявляемым к бюджетной политике, относятся научная обоснованность, предполагающая тщательное изучение экономических, политических географических, исторических и других тенденций конкретного отрезка эпохи и принятие оптимальных решений по улучшению экономической ситуации, а также комплексность, последовательность и единство разрабатываемых программ. Являясь частью финансовой политики, бюджетная политика взаимосвязана и координируется с налоговой, ценовой, денежно-кредитной и валютной политикой государства2.

Как можно видеть, Комягин Д.Л. делает особый акцент на цели бюджетной политики, что абсолютно оправдано, так как любая экономическая деятельность должна иметь цель, иначе она становится бессмысленной. Весьма лапидарным выглядит определение, предложенное профессором Селищевым А.С.: фискальная (бюджетно-налоговая) политика включает в себя манипулирование государственными расходами и налогами для достижения определенных экономических результатов1. Следует пояснить, что термин «фискальная политика» часто встречается в научной литературе. В переводе с английского языка слово «fisc», имеющее шотландское происхождение, означает государственную казну2. Хотя российское законодательство разделяет термины «бюджет» и «казна»3, тем не менее, многие экономисты считают, что термины «бюджетная политика» и «фискальная политика» являются синонимами4, и это соответствует представлениям автора.

Подводя краткий итог и руководствуясь принципом необходимой краткости дефиниции, автор предлагает следующее определение: бюджетная политика - это совокупность целей, задач, принимаемых решений и осуществляемых органами власти мер в сфере бюджетных отношений.

Содержание бюджетной политики, ее основные направления зависят от уровня развития науки о роли государства в развитии общества и соответствующих теоретических концепций, определяющих степень участия государства в управлении экономикой и использовании отдельных инструментов реализации бюджетной политики. Все разнообразие теорий о роли государственных финансов условно можно разделить на три агрегированные группы - классическую, регулирующую и планово-директивную5. В конечном итоге, любая экономическая теория в вопросе бюджетной политики решает две принципиальные задачи: степень государственного участия в экономике и формы этого участия.

## Теоретические положения организации межбюджетных отношений

Проблемы межбюджетных отношений в России широко представлены в теоретических исследованиях. Так, они освещены в научных трудах О.Г. Бежаева, О.И. Бетина, В.П. Горегляда, СВ. Демина, А.Г. Игудина, Г.В. Курляндской, A.M. Лаврова, В.Н. Лексина, И.В. Подпориной, Г.Б. Поляка, Л.И. Прониной, С.Н. Хурсевича, А.Н. Швецова и других. Отметим также подробное исследование Института экономики переходного периода, представленное в работе «Бюджетный федерализм в России: проблемы, теория, опыт», подготовленное группой авторов в составе И.В. Трунина, С.Г. Синельникова-Мурылева и др. Данное исследование и публикация осуществлены в рамках проекта CEPRA (Российско-Канадский консорциум по вопросам прикладных экономических исследований), финансируемого Канадским Агентством Международного Развития (CIDA). В целом, за последнее десятилетие было осуществлено несколько международных проектов с участием российских и зарубежных ученых по тематике межбюджетных отношений в Российской Федерации.

В 2001 году опубликована статья А. Лаврова, Дж. Литвака, Д. Сазерленда «Реформа межбюджётных отношений в России: федерализм, «создающий рынок»1. Предложения, содержащиеся в данной статье, как отмечают сами авторы, во многом совпадают с идеологией Программы развития бюджетного федерализма в РФ до 2005 года, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 15.08.2001 № 584. В 2002 году вышла монография В.Б. Христенко «Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы», которая внесла значительный теоретический вклад в исследование данного вопроса.

Однако обращение автора диссертации к этому сложнейшему вопросу современной теории государственных финансов не случайно, а обусловлено необходимостью проведения критического анализа и дополнительной теоретической аргументации целого ряда положений Программы реформирования бюджетного федерализма в РФ. При этом в бюджетном законодательстве, которому автор придает важнейшее значение в определении региональной бюджетной политики, остаются «белые пятна» и противоречия. Справедливо отмечено, что из всех бюджетных аспектов межбюджетные отношения между Российской Федерацией и ее субъектами относятся к числу наименее законодательно урегулированных. Вступление в силу с 1 января 2000 года БК РФ, ознаменовавшее качественный скачок в развитии бюджетного права, сравнительно мало затронуло область межбюджетных отношений. Хотя этим отношениям посвящена специальная глава Кодекса (глава 16), ее нормы носят преимущественно декларативный или дефинитивный характер и не рассчитаны на прямое действие. В значительной мере это обусловлено тем, что межбюджетные отношения являются непосредственным отражением уровня развития федеративных отношений вообще, которые по сей день находятся в процессе становления. К моменту принятия БК РФ в 1998 году Правительством были только намечены тактические цели государственной политики в этой области (см. Концепцию реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах, утвержденную Постановлением Правительства РФ от 30 июля 1998г. № 862). В этих условиях жесткая законодательная фиксация межбюджетных отношений была преждевременной и даже нежелательной1.

## Тенденции формирования доходов бюджетов регионов в условиях налоговой реформы

Основным направлением современной налоговой реформы в Российской Федерации является снижение налогового бремени для всех участников воспроизводственного процесса. Обеспечение приемлемых для налогоплательщика условий налогообложения будет способствовать созданию благоприятного климата для развития предпринимательства и расширения на этой основе налогооблагаемой базы, что одновременно должно обеспечить бюджеты всех уровней достаточными финансовыми ресурсами для реализации социально-экономических задач.

Налоговые доходы являются важнейшими для бюджетов всех уровней, в том числе - региональных. Несмотря на сложившиеся существенные различия уровня налоговых доходов в бюджетах субъектов РФ (см. приложение 12)1, вопросы

налоговой реформы, очередной этап которой начался в 1999 году, имеют важное значение для всех регионов.

Введение с 2001 года четырех глав части второй Налогового кодекса Российской Федерации, включающих регулирование налогообложения таких основных налогов, как налог на добавленную стоимость, налог на доходы физических лиц, акцизы, единый социальный налог, а также отменяющих налоги, взимаемые с выручки, обеспечило снижение налоговой нагрузки на экономику на 3-4 процентных пункта. Однако снижение налогового бремени отрицательным образом отразилось на формировании доходов бюджетов субъектов РФ. В этом смысле изменение налогового законодательства на 2001 год кратко можно охарактеризовать следующим образом: отменено распределение НДС между федеральным бюджетом и бюджетами

субъектов Федерации, с 2001 года вся сумма НДС зачисляется в федеральный бюджет;

снижена ставка налога на пользователей автодорог до 1% (ранее она составляла 2,5%), который с 2001 году поступает исключительно в территориальные дорожные фонды;

отменен налог на приобретение автотранспортных средств;

введена единая (плоская) ставка налога на доходы физических лиц в размере 13% по основным видам доходов и предусмотрена новая система вычетов из облагаемой базы.

По данным Комитета финансов Администрации Санкт-Петербурга, в результате применения этих мер, выпадающие доходы бюджета города составили порядка 5 млрд руб. Поэтому при формировании бюджета Санкт-Петербурга на 2001 год были предусмотрены контрмеры, которые восполняли бы выпадающие доходы. В их числе: двукратное повышение ставок налога с владельцев транспортных средств, отмена некоторых налоговых льгот, увеличение ставок налога на игорный бизнес. Безусловно, эти меры нельзя отнести к популярным, более того, они отрицательно сказались на инвестиционной привлекательности города, поскольку пришлось отказаться, хотя и частично, от таких инвестиционных технологий, как мораторий на увеличение налоговых ставок и широкий перечень налоговых льгот.

Наиболее важным событием в плане налоговой реформы в 2002 году стало принятие и введение в действие 25 главы Налогового кодекса РФ «Налог на прибыль организаций». В части налога на прибыль был продолжен курс на снижение налоговой нагрузки на товаропроизводителей, стимулирование предпринимательской деятельности и инвестиционной активности в стране. Совокупная ставка налога снижена с 35% до 24% с одновременной полномасштабной отменой льгот. Реформирование налогообложения прибыли предусматривает: снятие ограничений на возможность отнесения налогоплательщиками на затраты таких расходов, связанных с извлечением прибыли, как расходы на рекламу, медицинское и имущественное страхование; принятие к вычету всех необходимых документально подтвержденных производственных расходов; установление единой ставки налога для разных сфер деятельности; либерализация амортизационной политики. Реализация мер, предусмотренных в 25 главе, в 2001 году по данным Минфина РФ снизила налоговое бремя на налогоплательщиков в общей сумме порядка 197,8 млрд. рублей, что составляет 1,9 процента к ВВП.

Автор предполагает, что многие экономисты могут не согласиться с данной позицией, но целый ряд положений 25 главы Налогового кодекса РФ «Налог на прибыль организаций» отрицательно повлиял на деловую активность организаций и структурную перестройку экономики, что неминуемо сказалось и на доходах бюджетов субъектов РФ. В результате проведения налоговой реформы снижение доходов консолидированного бюджета России на 2002 год оценивается в 30,6 млрд руб., тогда как бюджеты субъектов Федерации теряют в 2,5 раза больше - 76,6 млрд руб. По данным Комитета финансов Администрации Санкт-Петербурга потери бюджета Санкт-Петербурга, обусловленные введением новых глав Налогового кодекса РФ, на 2002 год составили 1,6 млрд руб. Таким образом, налоговая реформа фактически проводится «за счет» субъектов Российской Федерации.