Данчикова Галина Иннокентьевна. Реформирование межбюджетных отношений в РФ (Региональный аспект) : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 2001 168 c. РГБ ОД, 61:01-8/2887-2

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 12

1.1. Эволюция й формирование механизмов межбюджетного регулирования 12

1.2. Опыт развитых стран в регулировании межбюджетных отношений 26

1.3. Концепция реформирования бюджетного регулирования в Российской Федерации. Совершенствование методики расчета финансовой помощи 35

1.4. Обоснование модели государственного регулирования межбюджетных отношений с ориентацией на потенциал экономического роста 67

ГЛАВА 2. БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА И РАЗВИТИЕ МЕЖБЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СУБЪЕКТЕ РФ

2.1. Современная практика разграничения расходных и доходных полномочий в Республике Саха (Якутия).. . 79

2.2. Бюджетное регулирование в Республике Саха (Якутия) 107

2.3 Целевое программное финансирование как основа эффективного механизма бюджетного регулирования в субъекте Российской Федерации (на примере Республики Саха (Якутия) 124

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 132

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ... 136

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Процессы реформирования в России, охватившие все стороны государственного устройства и систему общественных отношений, глубоко затронули такие важнейшие сферы как управление общественными финансами, бюджетное устройство, бюджетный процесс, бюджетные отношения в целом.

Являясь одним из важнейших элементов становления нового федеративного устройства и государственной политики, бюджетные отношения исполняют роль главного инструмента проведения политики социальной справедливости, обеспечения конституционных гарантий' гражданам Российской Федерации, стимулирования рыночных преобразований в сфере производства. В условиях федеративного государства особую актуальность приобрели финансовые взаимоотношения центра и регионов, ядро которых - отношения бюджетно-налоговые, построенные на принципах бюджетного федерализма.

В настоящее время процесс реформирования бюджетных  
взаимоотношений сопряжен с обострением социальной нестабильности,  
нарастанием бюджетных и финансовых проблем, продолжением падения^  
уровня жизни населения в большинстве регионов РФ. га

В выполнении функций регулирования общественных отношений, укрепления российской государственности и федерализма, выравнивания! территориальных различий в масштабах страны на первый план выдвинулись проблемы межбюджетных отношений. Поэтому, создание оптимальной модели межбюджетных отношений на протяжении последних десяти лет является не только провозглашаемым, но и реально разрабатываемым инструментом экономического реформирования.

За годы реформ теория и практика становления межбюджетных отношений прошла трудный путь от стихийной самоорганизации в начале 90-х годов до выработки устойчивых понятий, системы бюджетного

регулирования и разработки методики распределения федеральной финансовой поддержки субъектам Федерации.

За последние десятилетия был наработан обширный научный и' практический материал, однако, сегодня даже его разработчиками признается, что сложившаяся в России система межбюджетных отношений не отвечает основополагающим принципам бюджетного федерализма и стратегии развития страны на долгосрочную перспективу1.

Целый ряд проблем межбюджетных отношений остается нерешенным:

речь идет о несогласованности действий центра и регионов, сохранении высокой доли неформализованных механизмов предоставления финансовой помощи регионам;

до настоящего времени нет четкого разграничения доходных и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы, хотя такое разграничение яг трется основой всех бюджетных взаимоотношений;

в методике распределения финансовой помощи не учитывается ряд существенных региональных социально-экономических различий, обусловленных природно-климатическими условиями, транспортной доступностью, что особенно важно для северных регионов, составляющих свыше 60% территории России. Такой подход приводит к сокращению выравнивающего эффекта от предоставления финансовой помощи;

отсутствует достаточно обоснованная методология межбюджетного регулирования внутри субъекта РФ, не разработана система стимулов к самообеспеченности территорий в рамках действующей системы межбюджетного регулирования в РФ и внутри её субъектов.

В настоящее время разработан и прошел первое обсуждение проекті Программы развития бюджетного федерализма в России до 2005 года, которой обозначен следующий этап реформирования бюджетной системы в РФ. Намеченные в ней цели ставят новые задачи в области научных

1 Христенко. В.Б. Развитие бюджетного федерализма в России: от разделения денег к разделению полномочий // Российская газета. 17.02.2001.

исследований, идет поиск дальнейших путей приведения системы межбюджетных отношений в соответствие с принципами реального федерализма.

Программа исходит из того, что предстоящий этап реформирования межбюджетных отношений положит в основу вопросы разграничения властных полномочий между федеральным центром, органами власти субъектов Федерации и местным самоуправлением с целью обеспечения их' финансовой самостоятельности и ответственности, роста заинтересованности в эффективном . управлении общественными финансами. Идеология программных мероприятий по развитию бюджетного федерализма уже вошла в конкретные задания по разработке бюджетной политики России на 2002 год, прозвучавшие в Бюджетном послании Президента Российской Федерации.

Решение перечисленных проблем будет способствовать созданию потенциала экономического роста, сбалансированности бюджетов различных уровней, созданию условий для решения социально-экономических задач, повышению уровня жизни населения в регионах лишь при условии соответствия предлагаемых экономических инструментов межбюджетного' регулирования провозглашенным целям развития реального федерализма.

Анализ состояния правовой и экономической базы межбюджетных отношений, действующих механизмов их государственного регулирования и методов определения объемов финансовой помощи нижестоящим уровням бюджетов указывают на актуальность избранной темы диссертационного исследования.

Разработанность проблемы. Бюджетная система, как и любая другая, должна соответствовать принципам системности, а значит быть органически увязанной в своих элементах и функционировать по единым правилам. Кроме того, она должна быть сбалансирована в своем организационном построении, взаимодействии частей, в регулирующих и управляющих, механизмах. Исследования межбюджетных отношений в точки зрения такого

**6**системного подхода еще не нашли достаточно полного отражения в научных исследованиях.

В последние годы научный поиск был сосредоточен на исследовании проблем межбюджетных отношений между Федерацией и её субъектами. Теория, принципы и конкретные механизмы межбюджетных отношений на субфедеральном уровне практически не разрабатывались. Рекомендованный Министерством финансов РФ проект Временных методических рекомендаций субъектам Федерации по регулированию межбюджетных отношений хотя и несет в себе большой информационный материал, но практически не учитывает огромной дифференциации региональных1условий. Поэтому его практическое использование требует серьезной доработки с учетом многообразия региональных факторов, особенностей формирования бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Федерации.

Разработке проблем совершенствования бюджетной системы посредством развития межбюджетных отношений посвящены исследования, отраженные в научных трудах В. Лексина, А.Швецова, Ю. Любимцева, А. Лаврова, И. Подпориной, О. Кузнецовой, В.Христенко, И. Хурцевича, А. Реуса, А. Игу дина и других авторов.

Однако достигнутые в настоящее время результаты исследований по проблемам государственных финансов и бюджетного регулирования еще не, позволяют сформировать достаточно полных и системных критериев оказания финансовой помощи регионам и оценки выравнивающего эффекта. Не разработаны эффективные методики оценки объективных потребностей регионов в расходах, полноты использования налогового потенциала, отсутствуют единые подходы к межбюджетному регулированию внутри субъекта РФ. Следовательно, необходимость углубления теоретических знаний и совершенствование действующих моделей межбюджетных отношений как в целом по Российской Федерации, так и внутри её субъектов сохраняет сві ю значимость.

**Цель диссертационного исследования.**Основной целью диссертационного исследования является разработка методических основ1эффективного механизма межбюджетного регулирования в РФ, а также модели межбюджетных отношений в субъекте РФ, направленных на обеспечение стимулов экономического роста.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

критически осмыслить современные формы и механизмы разграничения полномочий и ответственности, бюджетного регулирования, предоставления финансовой помощи субъектам Российской Федерации; исследовать зарубежный опыт межбюджетных отношений для определения устойчивых принципов и особенностей формирования отношений на субфедеральном и субрегиональном уровнях; ,

проанализировать преимущества *v*недостатки действующей методики распределения трансфертов; исследовать механизмы влияния природных, экономических и социальных факторов на формирование бюджетов муниципальных образований в условиях Севера; разработать предложения по совершенствованию методики расчета трансфертов с учетом специфики северных территорий;

предложить концептуальные подходы и практическую модель развития межбюджетного регулирования в субъекте РФ, ориентированную на экономический рост; разработать принципы, механизмы оказания финансовой помощи бюджетам муниципальных образований.

Эти задачи последовательно реализуются в разделах защищаемого, диссертационного исследования. Структурно работа состоит из введения, двух глав, заключения, списка литературы и приложений.

**Предмет исследования.**Предметом исследования является система межбюджетных отношений в Российской Федерации.

**Объект исследования.**Объектом исследования являются процессы в сфере взаимодействия федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ, а

также формы и механизмы межбюджетного регулирования регионального и местных бюджетов (на примере Республики Саха (Якутия)).

Научная новизна. Научная новизна диссертационного исследования заключается в обосновании основных принципов регулирования межбюджетных -отношений, разграничении расходных и доходных' полномочий в субъектах РФ и разработке модели межбюджетных отношений, ориентированных на потенциал экономического роста, на примере Республики Саха (Якутия).

Она характеризуется следующими основными положениями:

осуществлением комплексного анализа сложившейся в РФ системы межбюджетного регулирования на всех этапах её развития в переходной экономике России. Проведена инвентаризация законодательной и нормативно-правовой базы межбюджетных отношений за последние десять лет, выделены наиболее конструктивные экономические инструменты, исследован потенциал их дальнейшего развития;

конкретизацией методических основ совершенствования! взаимоотношений регионального и местных бюджетов по разграничению расходных и доходных полномочий. Обоснован переход от сложившийся системы, основанной на двухсторонних договорах, индивидуальных налоговых льготах и особых бюджетных режимах, к единым правилам для всех субъектов РФ;

разработкой и внедрением варианта совершенствования общероссийской методики расчета трансфертов, которая сориентирована на выравнивание межрегиональных различий северных территорий РФ. Автором предложен и внедрен в "Методику распределения Фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на 2001 год" способ учета фактора транспортной доступности для северных территорий, России и ряда других, определяющих значимые расходы их бюджетов;

сопоставлением возможных результатов нового этапа реформы межбюджетных отношений на основе вариантов разделения расходных и

доходных полномочий между федерацией и её субъектами (в рамках действующей модели бюджетного регулирования, по двум этапам реализации правительственной Программы развития бюджетного федерализма до '2005 г., а также авторский вариант). Все варианты подкреплены детальными финансовыми расчетами, и на их основе предложен собственный подход к модели межбюджетных отношений с ориентацией на потенциал экономического роста;

разработкой порядка бюджетного регулирования в субъекте РФ,  
между высокодоходными и низкодоходными территориями, а также оказание  
финансовой помощи органам местного самоуправления.

**Основные результаты, выносимые на защиту:**

направления совершенствования методических основ разграничения доходных и расходных полномочий регионального и местных бюджетов; разработка порядка бюджетного регулирования на основе целевого программного финансирования;

вариант общероссийской методики расчета трансфертов, направленный на выравнивание межрегионального развития северных территорий России;

прогноз развития нового этапа реформы межбюджетных отношений, РФ, подкрепленный финансовыми расчетами.

**Теоретическую основу**исследования составляют научные труды отечественных и зарубежных ученых, а также аналитические работы финансистов по проблемам бюджетной, налоговой политики, взаимодействия бюджетов различных уровней, региональной политики.

Практической основой для теоретического анализа является многолетний практический опыт работы автора исследования.

**Методологической базой исследования**являются диалектический метод, метод имитационного моделирования, сравнительно-аналитический, экономико-статистический, а также метод системного анализа.

**Информационной базой исследования**являются: законодательные акты и нормативные документы Российской Федерации и ее субъектов, материалы государственной статистики, официальные отчеты о федеральном и региональных бюджетах. В работе также использованы методические разработки Министерства Финансов РФ, Министерства финансов республики Саха (Якутия), материалы семинаров и совещаний по проблемам межбюджетных отношений, материалы трехсторонней Рабочей группы по совершенствованию межбюджетных отношений Федерального Собрания РФ и Правительс гва РФ.

**Практическая значимость исследования**заключается в том, что последовательная реализация обозначенных в диссертационном исследовании форм и механизмов межбюджетного регулирования позволит повысить сбалансированность бюджетов, а это, в свою очередь, является одним из факторов достижения экономического роста. Важнейшим результатом станет оценка реального выравнивания межрегиональных различий, что повысит стабильность и целостность бюджетной системы Российской Федерации в целом.

Результаты диссертационного исследования могут быть использованы в разработке принципиальных основ формирования бюджетной политики, бюджета и межбюджетных отношений на субфедеральном и субрегиональном уровнях; конкретных схем финансовой помощи региональным бюджетам, методов государственного регулирования и управления общественными финансами, в построении схем межбюджетных отношений в субъекте Федерации.

**Апробация и результаты внедрения.**Результаты исследований соискателя использованы при разработке региональных законов "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Республике Саха (Якутия)", "О налоговой политике Республики Саха (Якутия)", проекта Закона "О финансовых основах местного самоуправления в Республике Саха (Якутия)",

**11**при разработке бюджетной политики и Государственных бюджетов Республики Саха (Якутия) в 1998 - 2001 годах.

Предложения автора по учету транспортной доступности и ряда других факторов, внесенные Министерством финансов Республики Саха, включены при доработке "Методики распределения Фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на 2001 год" в формулу распределения финансовой помощи, что отразилось на более объективном отражении реальных расходов северных территорий и повышении их долевого участия в распределении Фонда на 2001 г.

На основании исследования и анализа практического применения действующей правовой базы внесены предложения по поправкам в федеральный Закон "О недрах", которые создадут условия и возможности для оптимального регулирования межбюджетных отношений на уровне муниципальных образований. По результатам исследования представлены предложения в Министерство финансов РФ по распределению бюджетных полномочий с учетом особенностей региональных производственной структуры и формирования доходов и расходов в бюджетах субъектов РФ с сырьевой специализацией экономики.

## Эволюция й формирование механизмов межбюджетного регулирования

Процесс политических и экономических реформ в СССР начала 90-х годов обозначил переход к формированию принципиально новой системы бюджетного устройства, бюджетных взаимоотношений и механизмов оказания финансовой помощи регионам.

Вместе с распадом СССР был упразднен Государственный бюджет СССР. Российская Федерация, обретя свою государственность, перешла к формированию собственного государственного и бюджетного устройства, образовались субъекты Российской Федерации, а также бюджеты краев, областей, округой и районов. В 1990-1991 гг. принят ряд основополагающих законодательных актов, утверждающих бюджетное устройство и регулирующих финансовые взаимоотношения между уровнями бюджетной. системы1: закон РСФСР "О формировании бюджетов РСФСР в 1991 г." от 31.10.90; закон РСФСР "О формировании бюджетов районов, городов, районов в городах, поселков, сельских населенных пунктов и других административно-территориальных единиц в РСФСР в 1991 г." от 22.12.90; закон РСФСР "О государственной бюджетной системе РСФСР в 1991 г." от 26.12.90.

Этот пакет законов утвердил принципы экономической самостоятельности бюджетов всех уровней в бюджетной системе РСФСР, их раздельное формирование на нормативной основе, а также необходимость увязки формирования самостоятельных бюджетов с финансированием важнейших мероприятий из федерального бюджета. бюджетный процесс в Российской Федерации: Уч. пособие. - СПб.: Изд-во СПбУЭФ, 1992. - С.38. Идеология бюджетного федерализма состояла в том, что налогово-бюджетная система должна опираться на баланс интересов федерального центра и субъектов федерации, т.е. предполагала процедуры согласования интересов, властных и бюджетных полномочий федерального и регионального уровней власти1.

В экономической литературе последнего десятилетия представлен достаточно широкий аналитический материал, раскрывающий последовательность и содержание реформирования бюджетной системы и межбюджетных отношений2. Авторы этих работ выделяют три основных этапа, для каждого из которых характерны свои особенности. Здесь важно обратить внимание на содержание и динамику развития процесса с целью определения общей тенденции реформирования и становления бюджетного, устройства, механизмов регулирования отношений властных уровней и их бюджетных полномочий.

## Опыт развитых стран в регулировании межбюджетных отношений

Принципы новой бюджетной системы Российской Федерации, которые получили название бюджетного федерализма, основываются в настоящее время на модели бюджетного устройства и бюджетного процесса федеративного государства.

Понятие бюджетного федерализма впервые ввели американские специалисты, понимая под ним автономное функционирование бюджетов отдельных уровней власти, бюджетные взаимоотношения, основанные на четко сформулированных нормах. По их мнению, модель становится, эффективной при обязательном соблюдении следующих необходимых условий:1

разграничение полномочий между всеми уровнями власти по расходам;

наделение всех уровней власти фискальными ресурсами для выполнения своих полномочий; сглаживание вертикальных и горизонтальных дисбалансов с помощью бюджетных трансфертов для достижения определенных стандартов государственных услуг на всей территории страны.

Конкретные экономические инструменты регулирования бюджетных пропорций получили название инструментов межбюджетных отношений.

Исходным принципом регулирования бюджетных отношений является то, что функции органов власти должны быть разграничены между центральным правительством и отдельными субъектами так, чтобы федеральные органы власти могли эффективно исполнять свои обязанности перед страной в целом, а нижестоящие уровни власти в силу своих полномочий могли бы решать собственные региональные и местные задачи.

Суть следующего исходного принципа заключена в следующем: в целом система властных полномочий при помощи вверенных органам власти финансовых ресурсов должна обеспечить поступательное социальное и экономическое развитие, рост благосостояния населения, независимо от, экономических и финансовых возможностей каждого региона или муниципального образования.

Третьим исходным принципом является создание механизмов выравнивания объективно обусловленного неравенства налогового потенциала и возможностей доходных поступлений бюджетов, связанных с территориальными различиями и другими причинами в формировании расходов.

В качестве инструментов регулирования "неравных" условий жизни используется перераспределение доходов и система выравнивающих бюджетных потоков. При этом основным принципом для выравнивания является стремление к меньшей зависимости регионов от внешней финансовой поддержки и к большей обеспеченности собственными доходными источниками. Очевидно, что инструменты выравнивания должны

1 Государственные финансы: из опыта индустриально развитых стран. - М: ООД ИМЭМО РАН.- 1995.- С.156 строиться таким образом, чтобы стимулировать заинтересованность в рачительном использовании ресурсов, увеличении собственной налоговой базы, большей бюджетной самостоятельности и ответственности за благосостояние населения.

Мировым опытом наработан большой арсенал организационных форм и механизмов взаимоотношений властных уровней в бюджетно-налоговой сфере, которые строятся, прежде всего, на четком разграничении предметов, ведения и полномочий в странах с федеративным государственным устройством. Для решения задач, поставленных в нашем исследовании, необходимо провести анализ ключевых инструментов и механизмов бюджетного регулирования в ряде стран, бюджетные системы которых строятся с использованием принципов бюджетного федерализма.

В Германии бюджетная система включает три уровня власти: федеральный, земельный (16 Земель) и местный (14000 мелких городов и деревень). Большинство задач решается федерацией и землями совместно. При этом расходы федерации направлены на финансирование объектов общефедерального значения, земель - на финансирование объектов, имеющих региональное значение. Задачей общин является финансовое обеспечение всех социально-бытовых, образовательных, культурных и тому подобных мероприятий1.

## Современная практика разграничения расходных и доходных полномочий в Республике Саха (Якутия)..

В числе наиболее актуальных проблем современного этапа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации вопросы разграничения властных и бюджетных полномочий между различными уровнями бюджетной системы продолжают занимать одно из центральных мест. По мере совершенствования механизмов решения этой проблемы во взаимоотношениях между федеральным бюджетом и бюджетами субъекщв федерации акценты в научных исследованиях все более перемещаются на уровень взаимоотношений "субъект Федерации - органы местного1 самоуправления".

За последние годы в реализации Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации сделано немало в области теории и практики обоснования и создания системы более справедливых и объективно обусловленных взаимоотношений между различными уровнями бюджетов. Основные разработки были сосредоточены на решении задач упорядочения межбюджетных отношений между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации. В гораздо меньшей степени проработаны вопросы механизма установления отношений на уровне бюджетов субъектов Федерации и нижестоящих уровней местного самоуправления.

Развитие законодательной базы этих отношений также шло в направлении в первую очередь разграничения и закрепления бюджетных полномочий. Налоговый Кодекс РФ и Бюджетный Кодекс РФ определили основные положения о полномочиях в сфере исполнения бюджета, устанавливая соответствующие нормы и правила. Тем не менее, до сих пор отсутствует четкое законодательное закрепление расходных полномочий за разными уровнями бюджетной системы. Очевидно, что переход к стабильной и "прозрачной" системе межбюджетных отношений потребует создания четко продуманной институциональной базы, исключающей возможность двоякого толкования полномочий и ответственности властных структур, поскольку без этого невозможно урегулировать конфликты, возникающие при практическом решении задачи разделения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы.

Вариант закрепления расходных полномочий предусмотренный в Бюджетном кодексе РФ, оставляет меньше неопределенности и более четко сформулирован по сравнению с предшествующим законодательством. Он развивает положения, которые предусмотрены Конституцией 1993 года. Однако, как уже отмечалось в предшествующем анализе, в нём не удалось разрешить противоречий действующей системы. В главе II Бюджетного кодекса перечислены вопросы, находящиеся в исключительном ведении каждого уровня бюджетной системы (федерального, регионального и местного), а также вопросы, находящиеся в совместном ведении всех трех уровней. Существует, однако, целый ряд важнейших вопросов ведения, закрепление которых не имеет четкой определенности. Например, функции финансирование услуг образования и здравоохранения упоминаются в перечне вопросов, находящихся в ведении местных органов власти, но относятся лишь к сфере учреждений, находящихся в собственности муниципальных образований или в ведении местных органов власти. Остается непонятным, какие именно виды образования (начальное, среднее и т.д.) и какие виды деятельности, образующие часть образовательного процесса, должны быть отнесены к компетенции местных властей. Кто конкретно несет обязательства по оплате труда учителям, отвечает за обеспечение учебниками и составляет учебные программы, осуществляет финансирование расходов по хозяйственному содержанию зданий и т.д. Бюджетным кодексом РФ также не определено и то, каким должен быть механизм урегулирования возможных конфликтов между уровнями бюджетной системы по вопросам, отнесенным к совместному ведению разных уровней власти. На практике, в данном случае в северных регионах, возникает необходимость более детального распределения расходных полномочий не только по отраслевому принципу, но и в разрезе элементов экономической структуры расходов. Например, финансирование ресурсного обеспечения деятельности учреждений бюджетной сферы в условиях сложной транспортной и снабженческой инфраструктуры, неразвитости внутреннего рынка товаров и материальных ресурсов вынуждает организационно строить централизованную систему снабжения с соответствующей передачей полномочий и ответственности на уровень органов государственной власти субъекта федерации. На самом деде предусмотренное в Бюджетном кодексе РФ закрепление расходных полномочий отличается куда меньшей четкостью и ясностью, чем сложившиеся в течение многих лет на практике схемы и принципы решения этой проблемы. В данном случае возникают хотя и неявные, но противоречия федеральному законодательству, где вполне однозначно идет речь о передаче полномочий ча тот или иной уровень в полном объеме. Это создает иллю решения проблемы, но практически ее не разрешает. В реально действительности проблема существует и требует более углубленной проработки. Бюджетный кодекс РФ нуждается в уточнении: либо в направлении большей детализации, что, безусловно, будет перегружать нормативный документ, либо предоставлять соответствующие полномочия органам государственной власти субъектов и органам местного самоуправления в урегулировании этих вопросов.