Бежаев Олег Георгиевич. Реформирование межбюджетных отношений : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 2000 147 c. РГБ ОД, 61:01-8/1257-7

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава I. Межбюджетные отношения: сущность, экономическое значение, тенденции развития 10

1.1. Методологические подходы к понятийному аппарату исследования проблемы 1.2. Особенности становления и развития межбюджетных отношений в пореформенный период 35

1.3. Реформирование межбюджетных отношений как важнейший фактор стабилизации экономики 54

Глава II. Основные направления реформирования межбюджетных отношений

2.1. Оптимизация межуровневых бюджетно-финансовых потоков

2.2. Совершенствование механизма роста бюджетных доходов 117

2.3. Улучшение управления бюджетными средствами 127

Заключение 132

Список использованной литературы

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования определяется недостаточной эффективностью действующей модели межбюджетных отношений, с одной стороны, и высокой значимостью ее совершенствования для нормального функционирования экономики, сохранения государственной целостности и политической стабильности, а в конечном итоге для обеспечения национальной безопасности, с другой.

Осуществление политических и экономических преобразований в России потребовало формирования качественно новой бюджетной системы, адекватной федеративному устройству государства и рыночному механизму. Для этого был отпущен исключительно короткий исторический промежуток времени. Во многом стихийно сложившаяся модель межбюджетных отношений в первые годы реформ не позволяла государственным органам власти и органам местного самоуправления в полной мере реали-зовывать свои функции. В результате участились конфликты между федеральным центром и субъектами Федерации, между региональными и территориальными органами власти. Положение усугублялось нарастанием кризисных явлений во всех сферах экономики, в том числе и в бюджетной сфере. Это заставляло на протяжении всего пореформенного периода вносить изменения в порядок организации и механизм реализации межбюджетных отношений. Однако они носили бессистемный характер и не давали желаемого результата.

Разработанная и одобренная Постановлением Правительства РФ от 30 июля 1998 г. "Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 - 2001 годах", определяющяя основные направления бюджетной политики, по крайней мере, до 2001 года, внесла определенные позитивные сдвиги в бюджетный процесс, но до конца все проблемы не решила. Поэтому процесс реформирования межбюджетных отношений остается незавершенным и острота проблемы не только не

снижается, а, напротив, возрастает. Не случайно одной из основных задач департамента межбюджетных отношений, образованного в качестве структурного подразделения Министерства финансов Российской Федерации в феврале 1999 года, является "подготовка предложений по совершенствованию бюджетной системы Российской Федерации, развитию принципов бюджетного федерализма и механизма межбюджетных отношений с субъектами Российской Федерации в целях наиболее полного учета интересов и возможностей федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации"1.

Насущная потребность и объективная необходимость реформирования межбюджетных отношений, приведения их модели в соответствие с новым устройством государства и рыночными условиями хозяйствования, а также практический опыт работы в этой области на региональном и федеральном уровнях обусловили выбор темы диссертации, ее цель, задачи и направления исследования.

**Цель и задачи исследования.**Главная цель исследования состоит в том, чтобы на базе глубокого и всестороннего изучения состояния и тенденций развития межбюджетных отношений обосновать концептуальные положения и основные направления реформирования межбюджетных отношений.

Достижение главной цели потребовало решения следующих задач, определивших логику исследования:

- раскрытия методологических подходов к понятийному аппарату исследования проблемы;

Положение "О департаменте межбюджетных отношений Министерства финансов Российской Федерации. Утверждено Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 10 февраля 1999 г. N 33.

изучения особенностей становления и развития межбюджетных отношений в пореформенный период;

обоснования необходимости реформирования межбюджетных отношений для стабилизации экономики;

разработки концептуальных положений реформирования межбюджетных отношений;

определения и обоснования основных направлений реформирования межбюджетных отношений.

**Объектом исследования**являются отношения между участниками бюджетного процесса по поводу формирования, перераспределения и использования бюджетных средств.

**Предметом исследования**выступает совокупность теоретических и практических проблем, раскрывающих тенденции развития и процесс совершенствования межбюджетных отношений в пореформенный период.

**Теоретической и методологической основой диссертации**послужили современные концепции моделей межбюджетных отношений, результаты исследований отечественных ученых и специалистов по теоретическим и практическим вопросам рыночного реформирования российской экономики, становления и функционирования финансовой и бюджетной систем, совершенствования межбюджетных отношений и налоговой политики, а также работы зарубежных экономистов по финансовой проблематике. В качестве основных инструментов исследования использованы методы системно-структурного, системно-функционального, факторного и сравнительного анализов.

Информационную базу исследования составили законодательные и нормативные акты по вопросам формирования и исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы России и развития межбюджетных отношений, статистические данные Госкомстата России, Госналогслужбы РФ, Центрального банка России, Министерства финансов РФ, Счетной па-

латы РФ, Центра экономической конъюнктуры при Правительстве РФ, материалы конференций, монографические исследования, статьи в периодической печати, а также материалы, полученные автором в процессе работы по совершенствованию межбюджетных отношений в Республике Северная Осетия-Алания и департаменте межбюджетных отношений Министерства финансов РФ.

**Научная новизна исследования**заключается в разработке концептуальных положений и обосновании наиболее значимых направлений реформирования межбюджетных отношений.

Основные элементы научной новизны состоят в следующем: - обоснован новый подход к системе межбюджетных отношений как к многоуровневой и многоаспектной системе, функционирующей на основе взаимодействия горизонтальных и вертикальных финансовых связей, позволивший доказать необходимость формирования современной модели межбюджетных отношений как системы взаимосвязанных относительно самостоятельных бюджетов трех уровней (федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации и бюджетов местного самоуправления) взамен единой бюджетной "вертикали", более характерной для унитарного государства. Исходя из такого подхода, обоснована правомерность и целесообразность с точки зрения как теории, так и практики под межбюджетными отношениями понимать совокупность всех экономико-правовых отношений, связанных с формированием доходов и расходов бюджетов всех уровней и механизмом их взаимодействия друг с другом. Таким образом, в отличие от содержащихся в научной литературе и используемых на практике определений в диссертации существенно расширен перечень отношений, возникающих в ходе бюджетного процесса, которые можно квалифицировать как межбюджетные. Кроме того, если во всех других определениях рассматриваются исключительно взаимоотношения органов власти

разных уровней, то в авторском определении к межбюджетным отношениям отнесены и отношения между органами власти одного уровня;

на основе всестороннего анализа и систематизации макро- и микроэкономических факторов, влияющих на процесс становления финансовой системы в России и формирования рыночных межбюджетных отношений, раскрыты особенности современного этапа их становления и развития, выявлены истоки и вскрыты причины противоречий между центром, регионами и муниципальными образованиями, обоснована необходимость их реформирования для стабилизации экономики;

доказано, что фундаментальную основу реформирования межбюджетных отношений составляет обоснованное разграничение как предметов ведения, так и доходных и расходных полномочий между органами власти всех трех уровней, позволяющее обеспечить оптимизацию межуровневых бюджетно-финансовых потоков, гармонизацию интересов государства и регионов, устойчивость и гибкость модели межбюджетных отношений, "прозрачность" бюджетного процесса. Исходя из этого, сформулированы принципы распределения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы и предложения по совершенствованию системы закрепления налогов и отчислений от них, разработаны механизм определения доходных возможностей и расходных потребностей субъектов Российской Федерации и меры по улучшению управления бюджетными средствами;

на основе факторного анализа влияния межбюджетных отношений на совокупность политических, экономических и социальных процессов, раскрыта функциональная роль межбюджетных отношений в них и выявлены направления реформирования межбюджетных отношений, наиболее значимыми из которых являются оптимизация межуровневых бюджетно-финансовых потоков, совершенствование механизма роста бюджетных доходов; улучшение управления бюджетными средствами;

- разработана региональная система управления бюджетными сред  
ствами на примере Республики Северная Осетия-Алания, обоснованы ос  
новные условия ее формирования и функционирования. На основе анализа  
и обобщения опыта реализации этой системы доказано, что непременным  
условием повышения эффективности ее функционирования является раз  
работка целостной концепции управления бюджетными средствами в рам  
ках единой бюджетной системы страны, и сформулированы ее основные  
методологические положения.

**Практическая значимость**результатов исследования состоит в том, что содержащиеся в диссертации теоретические положения и практические рекомендации могут быть широко использованы в деятельности органов государственной власти и управления всех уровней в целях оптимизации модели межбюджетных отношений и совершенствования механизма их реализации, а также при чтении курсов по экономической теории и государственным финансам.

Наибольший интерес представляют следующие практические рекомендации:

механизм определения доходных возможностей и расходных потребностей субъектов Российской Федерации как базовых показателей, используемых для перераспределения средств Фонда финансовой поддержки регионов;

предложения по улучшению методов формирования Фонда финансовой поддержки регионов;

меры по совершенствованию системы закрепления налогов за уровнями бюджетной системы;

комплекс мероприятий, направленных на укрепление территориальных бюджетов;

предложения по расширению прямых межбюджетных взаимоотношений между федеральным центром и муниципальными образованиями;

- механизм межуровневых внутрирегиональных бюджетных взаимоотношений.

**Апробация результатов исследования.**Основные положения диссертационной работы нашли практическое при разработке и реализации "Концепции современного управления средствами бюджета Республики Северная Осетия-Алания", федеральной целевой программы "Социально-экономическое развитие Республики Северная Осетия-Алания до 2000 года". Целый ряд положений апробирован в докладах на совещаниях в Министерстве финансов РФ, Департаменте межбюджетных отношений Министерства финансов РФ, на научно-практических конференциях и семинарах, круглых столах по проблемам реформирования межбюджетных отношений, а также в опубликованных работах общим объемом 4,2 п.л.

**Структура работы**обусловлена главной целью исследования и вытекает из его логики.

## Методологические подходы к понятийному аппарату исследования проблемыA

Несмотря на то, что многие основополагающие категории и понятия из области финансов своими корнями уходят в далекое прошлое, их сущность до сих пор трактуется по-разному. Учитывая принципиальную важность и значимость для исследования финансовой проблематики вкладываемого в них смысла, считаю целесообразным высказать свою точку зрения по основным из них, которая совсем не обязательно является чем-то новым и может совпадать с точкой зрения других ученых, политиков, практиков.

Сейчас вряд ли кто возьмется оспаривать ту значительную роль, которую играют финансы в обеспечении нормального функционирования любой современной экономики, независимо от политического строя и экономической модели ее развития. Возникая в ходе распределения и перераспределения стоимости, созданной в стране в течение определенного времени, они в силу своей сущности опосредуют процесс производства (воспроизводства) общественного продукта, выступая одновременно в качестве его исходного пункта и непременного условия. Именно поэтому, хотя финансы и "обслуживают" все сферы экономики, но их состояние и динамика напрямую зависят от состояния и динамики прежде всего ее реального сектора. Чем стабильнее и эффективнее развивается реальная экономика, тем выше уровень наполняемости и интенсивности финансовых потоков, формирующихся между ее субъектами.

В то же время между реальной экономикой и финансами существует очень тесная и обратная связь, особенно в рыночной экономике, где финансы не только обеспечивают непрерывность производства общественного продукта, но и выступают своеобразным регулятором всех важнейших макропропорций. Практически мгновенно реагируя на возникающие диспропорции в экономике, они заставляют государство и хозяйствующих субъектов корректировать свое экономическое поведение.

Финансы как стоимостная категория, хотя и возникли с появлением денег, то есть достаточно давно, вопрос об их сущности остается открытым. Изучение и анализ литературы по этому вопросу1 показал, что практически все авторы единодушны в одном: они считают, что финансы - это отношения. Только одни считают эти отношения экономическими, а другие - денежными.

Однако мне более импонирует точка зрения Яхъяева М.А., который пишет, что неправомерно сводить сущность финансов лишь к тем или иным отношениям. При всей важности отношений, которые они выражают, это прежде всего определенная сумма денег. Нет денег - нет финансов. Но вместе с тем между деньгами и финансами нет полного тождества, так как далеко не все деньги принимают форму финансов. К финансам относятся только те денежные средства, которые возникают в ходе распределения и перераспределения стоимости валового национального продукта и его составных частей: чистого продукта, национального дохода и личного дохода, принимая при этом формы различных фондов и платежей, необходимых для нормального функционирования экономики.

## Особенности становления и развития межбюджетных отношений в пореформенный период

Процесс становления и развития межбюджетных отношений в пореформенный период характеризуется крайней сложностью и противоречивостью. Но, пожалуй, главной отличительной его чертой является то, что формирование и организация межбюджетных отношений с самого начала реформ происходят на фоне системного, трансформационного кризиса, включающего динамично углубляющейся бюджетный кризис. Влияние последнего на процесс становления и развития межбюджетных отношений обусловлено не только, а может быть даже не столько, масштабами этого кризиса, сколько причинами его углубления, порождаемыми им проблемами и путями их решения.

Уже в начале реформирования экономики перед правительством встала сложная проблема поиска наиболее оптимальной модели межбюджетных отношений, учитывающей российскую специфику складывающейся финансовой системы, которая во многом и предопределила особенности становления и противоречивый характер развития межбюджетных отношений. Эта специфика обусловлена целым рядом факторов.

Анализ и систематизация факторов, так или иначе оказавших влияние на процесс становления финансовой системы в России и формирования межбюджетных отношений, позволили условно подразделить их на несколько групп:

- факторы, связанные с новизной проблемы. Здесь речь идет об отсутствии как отечественного, так и мирового опыта организации финансов, финансовых отношений и финансовых потоков в условиях форсированного слома существующей общественно-экономической системы и перехода от одного общественного строя к другому. Этим во многом объясняется выбор самого неэффективного и, даже можно сказать, опасного с точки зрения социально-экономических последствий пути решения данной проблемы - методом проб и ошибок, который в силу своей внутренней природы придает любому процессу стихийный, непоследовательный и противоречивый характер; - факторы, связанные с новым государственным устройством обще ства. Речь идет о создании федеративного многонационального1 государ ства с большим количеством субъектов федерации, которые к началу ре форм обладали разными стартовыми возможностями и до сих пор сущест венно различаются не только по природно-климатическим условиям, но и созданному научно-техническому и ресурсному потенциалу и финансово- экономической базе. Кроме того, по утверждению некоторых специали- стов , большинство субъектов Федерации не соответствует требованиям статуса субъекта Федерации и не может выполнять как политические, так и социально-экономические функции субъекта Федерации. Это сущест венно осложняет реализацию на практике принципов федерализма, в том числе бюджетного, и оптимизацию межбюджетных отношений; - территориально-размещенческие факторы. К ним относятся не только те факторы, которые связаны с огромной территорией страны, в ча стности, значительные по протяженности транспортные, энергетические и другие коммуникационные системы, предопределяющие особенности формирования межбюджетных отношений, но и факторы, связанные с по следствиями размещенческой политики, проводимой в советский период и обуславливающие региональные и отраслевые различия источников обра зования доходов и специфику финансовых потоков;

## Оптимизация межуровневых бюджетно-финансовых потоков

Оптимизация межуровневых бюджетно-финансовых потоков как основное направление реформирования межбюджетных отношений в данной работе рассматривается не как определение некоего стабильного количественного соотношения бюджетных средств, распределяемых по уровням бюджетной системы, а как динамичный процесс постоянного совершенствования порядка организации межбюджетных отношений и механизма распределения бюджетных средств между уровнями бюджетной системы федеративного государства в условиях сравнительно быстро изменяющейся социально-экономической ситуации. В таком смысле оптимизация межуровневых бюджетно-финансовых потоков выступает как ориентир, к которому необходимо стремиться при формировании текущей и перспективной бюджетной политики. Это, на мой взгляд, предполагает необходимость, с одной стороны, выработки концептуальных положений, которым в принципе должен отвечать механизм распределения бюджетных средств между уровнями бюджетной системы независимо от той или иной социально-экономической ситуации, сложившейся в стране, что позволит обеспечить относительную устойчивость данной модели и в то же время ее гибкость, а с другой стороны - анализа действующего механизма и выявления основных его недостатков с целью их устранения.

Одна из первых серьезных попыток законодательно оформить порядок организации межбюджетных отношений и упорядочить механизм распределения бюджетных средств между уровнями бюджетной системы в пореформенный период была предпринята в апреле 1993 года, когда был принят Закон РФ "Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления".

Этот закон был призван определить права субъектов Федерации, районов, городов, районов в городах, поселков и сельсоветов в лице их представительных и исполнительных органов власти, то есть всех участников межбюджетных отношений, на получение доходов в соответствующие бюджеты и на расходование средств этих бюджетов, обязанности указанных органов власти по отношению друг к другу в бюджетном процессе, установить общие принципы составления, рассмотрения проектов бюджетов, утверждения и исполнения бюджетов, формирования и использования внебюджетных фондов в целях финансового обеспечения социально-экономического развития национально-государственных и административно-территориальных образований2.

В качестве одного из достоинств данного закона следует отметить попытку дать понятийный аппарат, что при существовавшей в начале 90-х годов терминологической неясности (введение в обиход новых для нашей страны терминов при различном их толковании) было очень важно. В нем, в частности, были определены такие понятия, как: консолидированный бюджет, минимальный бюджет, минимальные социальные и финансовые нормы и нормативы, закрепленные доходы, регулирующие доходы, дотация, субвенция, контингент дохода, средняя финансовая обеспеченность.

В законе были определены также основные характеристики бюджета. Это - объем доходов бюджета; объем расходов бюджета, в том числе бюджета текущих расходов и бюджета развития; превышение доходов над расходами или дефицит бюджета и его предельный процент по отношению к расходам; дотации и субвенции бюджетам нижестоящего территориального уровня; размер нормативов (процентов) отчислений от регулирующих доходов в бюджеты нижестоящего территориального уровня; перечень доходов и нормативы фиксированных долей доходов (в процентах), закрепляемых за бюджетами нижестоящего территориального уровня в соответствии со статьей 9 настоящего Закона; оборотная кассовая наличность.