Романенков Анатолий Иванович. Федеральное казначейство в системе межбюджетных отношений : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10.- Санкт-Петербург, 2000.- 220 с.: ил. РГБ ОД, 61 00-8/1986-2

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Концептуальные основы бюджетного федерализма 8

1.1. Развитие теории бюджетного федерализма 8

1.2. Зарубежные модели бюджетного федерализма 31

1.3. Региональная бюджетная политика России в 1991-1999 годах: цели и результаты 56

Глава 2. Проблемы и противоречия современной практики межбюджетных отношений в Российской Федерации 71

2.1. Особенности структуры доходов бюджетов субъектов Российской Федерации 71

2.2. Методы регулирования межбюджетных отношений 88

2.3. Анализ бюджетных технологий 106

Глава 3. Роль Федерального Казначейства РФ в повышении эффективности межбюджетных отношений 126

3.1. Бюджетная реформа и федеральное казначейство 126

3.2. Правовые основы реализации принципов бюджетного федерализма в системе федерального казначейства 147

3.3. Совершенствование технологий федерального казначейства в регулировании доходов бюджетов различных уровней 162

Заключение 177

Библиографический список литературы 179

Приложения.. 193

**Введение к работе**

Состояние дел в сфере государственных **и**муниципальных финансов РФ определяет экономический кризис, в значительной степени осложнённый противоречиями в межбюджетных отношениях, одной из основных проблем которых остаются встречные финансовые потоки. В бюджетной системе России наблюдаются дублирование, перераспределение функций управления финансами между планирующими, контролирующими и исполняющими бюджет органами. Обоснование путей реформирования бюджетной системы предполагает внесение корректив в каждый из этапов бюджетного процесса. В публикациях, научных исследованиях особое внимание традиционно уделяется процедурам формирования бюджетных показателей и, в меньшей степени, их исполнению. Построение политически стабильного общества и устойчиво растущей национальной экономики, обеспечение реальной финансовой стабилизации в стране, надлежащего уровня социальной защиты невозможны без решения проблем выравнивания межрегиональных различий, преодоления кризисных явлений **и**отставания в развитии отдельных территорий. Осуществление этих и других важнейших экономических задач обусловливает проведение исследований теории и практики межбюджетных отношений и разработку предложений по их совершенствованию. Одновременно и в управлении финансами по всем направлениям идёт поиск эффективных форм и методов, в том числе совершенных и прогрессивных бюджетных технологий. Этими положениями **и**обусловлена *актуальность темы*исследования, особенностью которого является то, что совершенствование организации межбюджетных отношений исследовано, имея в виду непосредственное участие в этом процессе как обязательного элемента органов федерального казначейства России.

Теоретические и практические аспекты аккумулирования и использования бюджетных средств РФ в целом и отдельных её территорий, модернизации организационных форм ггтЄАнол«»і\*ш-\*\*ежбюджеіньіх отношений, развития сис-

] БИБЛИОТЕКА 7

темы местных бюджет!і-АЦ^уі{щті^іо^іе|^^ц)й^жетной системы исследовались

I УНИВЕРСИТЕТА ' |\_ в трудах Богачевой О.В., Bo^eje^^ojfl^ ft , Врублевской О.В., Дадашева А.З

**I Канал Грибоедова, 30/32 I**

Дробозиной Л.Г., Игудина А.Г., Лаврова A.M., Лексина В.Н.,Любимцева Ю.И., Павловой Л.П., Подпориной И.В., Поляка Г.Б., Родионовой В.М., .Романовского М.В., Сабанти Б.М., Сенчагова В.К., Ходоровича М.И., Хурсевича С.Н., Черника Д.Г., Швецова А.Н., Шеховцова Г.К., Ширкевич Н.А., Якобсона Л.И. и др.

Вместе с тем, совершенствование системы управления бюджетными средствами предполагает проведение дополнительных исследований, в частности, такого аспекта, как создание и развитие системы органов федерального казначейства Российской Федерации. Именно это предопределило выбор темы диссертации, постановку её целей, задач и содержание.

Цель диссертационной работы состоит в определении роли и места органов федерального казначейства в реализации российской модели бюджетного федерализма; выработке конкретных мер по совершенствованию бюджетных технологий, особенно казначейских; в теоретическом обосновании и предложении практических рекомендаций по формированию адекватной периоду перехода к рыночным отношениям модели бюджетного федерализма в России.

*Осуществление данной цели потребовало решения следующих задач:*

переосмысления теоретических положений о принципах бюджетного федерализма, представленных в отечественной и зарубежной экономической литературе, и их реализации через систему межбюджетных отношений;

анализа основных направлений бюджетной политики, проводимой органами государственной власти и управления РФ, регионов, местного самоуправления;

исследования истории, проблем, направлений развития органов федерального казначейства;

обоснования роли органов федерального казначейства в реализации принципов бюджетного федерализма, анализа бюджетных процедур, применяемых при казначейской системе исполнения бюджетов;

исследования правовой разработанности проблем, представленных в работе.

Объектом исследования является бюджетная система РФ, предметом исследования -теория и практика межбюджетных отношений в России и за рубежом, опыт функционирования органов федерального казначейства России,

бюджетные технологии, используемые при исполнении федерального бюджета.

**Методологической основой исследования**послужили труды отечественных и зарубежных экономистов в области теории и практики межбюджетных отношений, законодательные и нормативные акты по проблемам бюджетной системы и региональной бюджетной политики; материалы семинаров и конференций по вопросам внедрения казначейской системы исполнения бюджетов, совершенствования межбюджетных отношений; методические и инструктивные документы Министерства финансов РФ, Главного Управления Федерального Казначейства; материалы периодических изданий по исследуемым вопросам.

**Научная**новизна диссертационной работы определяется тем, что в ней на основе исследования различных аспектов деятельности органов федерального казначейства, их роли в реализации межбюджетных отношений, анализа применяемых бюджетных технологий, в том числе, по исполнению бюджетов, изучения и обобщения зарубежного опыта функционирования казначейств, автором разработаны теоретические предпосылки и практические рекомендации по совершенствованию казначейского исполнения бюджета, в частности, бюджетного регулирования и других бюджетных процедур. В результате проведенного исследования:

уточнено экономическое содержание понятий «бюджетный федерализм» и «межбюджетные отношения» применительно к переходной экономике России;

обоснована необходимость законодательного закрепления понятия и принципов бюджетного федерализма в Бюджетном кодексе Российской Федерации и предложены новые формулировки этих принципов;

на основе анализа эволюции принципов бюджетного федерализма определена специфика российской модели бюджетного федерализма, классифицированы основные этапы его развития;

по результатам обобщения зарубежного опыта реализации принципов бюджетного федерализма через систему казначейских органов даны обоснованные рекомендации по использованию позитивных моментов зарубежной практики в бюджетной системе России;

при рассмотрении правового, территориального, ведомственного и функционального аспектов деятельности органов федерального казначейства РФ автором сформулированы концептуальные направления их развития на перспективу, в том числе по регулированию доходов бюджетов всех уровней;

обоснована и предложена авторская методика образования и использования Федерального фонда финансовой поддержки регионов (ФФФП), создания и функционирования аналогичных фондов в субъектах Федерации;

сформулированы предпосылки повышения эффективности работы органов федерального казначейства;

аргументирована необходимость создания системы казначейского контроля за полным, своевременным перечислением бюджетных средств учреждениями банков и целевым использованием этих средств.

Практическая значимость исследования заключается в том, что сформулированные теоретические положения и выводы могут быть использованы при реализации принципов бюджетного федерализма в рамках реформирования межбюджетных отношений. Осуществление мер по включению органов федерального казначейства в формирование эффективной модели бюджетного федерализма обеспечит поступление дополнительных доходов в федеральный и другие уровни бюджетов, целевое использование бюджетных средств, а также повышение самостоятельности бюджетов субъектов Федерации.

Выработанные на основе критического и конструктивного анализа предложения по совершенствованию применяемых бюджетных процедур позволят модернизировать исполнение бюджетов, перейти к казначейской системе исполнения бюджетов всех уровней.

Практически значимым является использование органами казначейства Псковской области методики распределения налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы, разработанной при участии автора и успешно применяемой до 2000 г. на основе автоматизированного программного модуля.

Теоретические выводы и практические рекомендации соискателя используются в деятельности органов федерального казначейства Псковской области, в

учебном процессе в Псковских филиалах Северо-Западной Академии государственной службы и Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов, в Псковском Вольном университете.

Основные положения диссертационного исследования, их научная и практическая значимость изложены в докладах и публикациях автора. Результаты работы докладывались и получили положительную оценку на научно-практической конференции «Проблемы государственного управления на уровне субъекта Федерации» 21 апреля 1998 года в филиале Северо-Западной Академии государственной службы в г. Пскове. По теме исследования имеется 9 публикаций общим объемом 4,24 печатных листа.

Объем и структура работы обусловлены поставленной целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трёх глав, заключения, списка использованной литературы, 40 таблиц, 18 схем, 19 приложений.

## Развитие теории бюджетного федерализма

В 1994 году на международном семинаре в Финансовой академии при правительстве РФ «Бюджетный федерализм и изменение функций финансово-банковской системы» признавалось, что в связи с надвигающимся бюджетным кризисом следует провести глубокие научные исследования в области бюджетного федерализма, выявить и научно обосновать принципы бюджетного федерализма, найти реальные механизмы претворения их в жизнь.

Но, до настоящего времени исследователи проблем межбюджетных отношений вкладывают различное понимание в содержание бюджетного федерализма, ведут научные споры о его месте в бюджетной политике. Интересно высказывание Б.Лагутенко, что дискуссия об установлении «подлинного бюджетного федерализма» или «бюджетного унитаризма» может остаться «вечной темой для научных изысканий"1.

Нам представляется, что для понимания сущности бюджетного федерализма необходимо разделить понятия «бюджетный федерализм» и «межбюджетные отношения». Последние определены ст. 129 бюджетного Кодекса как отношения между органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. Основываются эти отношения на следующих принципах:

распределения и закрепления расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы Российской Федерации;

разграничения на постоянной основе и распределения по временным нормативам регулирующих доходов по уровням бюджетной системы РФ; равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований; выравнивания уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;

равенства бюджетов РФ во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, равенства местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов РФ.

Игудин А.Г. рассматривает межбюджетные отношения как отношения между органами власти разных уровней по поводу разграничения на «долговременной (без указания срока) основе»1 видов расходов, а также налогов и других платежей, поступающих в бюджетную систему страны, нормативного распределения доходов на временной основе и перераспределения средств из бюджета одного уровня в другой. Ходорович М.И. определяет межбюджетные отношения как «взаимоотношения между вышестоящими и нижестоящими бюджетами всех уровней», а бюджетный федерализм как «принцип разделения полномочий в финансовой сфере между федеральной властью и властями субъектов федерации, основанный на учёте общегосударственных интересов» .

По мнению отдельных авторов (Л.И.Якобсон и др.), теория бюджетного федерализма выражает отношения между бюджетами разного уровня, определяет пути их формирования, отвечающие принципу эффективности. Учёный исходит из посылки, что «современный мир - это мир смешанных экономик»3, а государство воздействует на рынок правовым регулированием, кредитно-денежной политикой, налогообложением, программами общественных расходов.

## Особенности структуры доходов бюджетов субъектов Российской Федерации

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ доходы бюджетов субъектов Федерации формируются за счёт собственных и регулирующих налогов, за исключением доходов, передаваемых в порядке регулирования местным бюджетам. При этом ст. 47 Кодекса определяет собственные доходы бюджетов как виды доходов, законодательно закреплённые на постоянной основе полностью или частично за соответствующими бюджетами. Регулирующими доходами считаются федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в бюджеты субъектов РФ или местные бюджеты на очередной финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на 3 года). Основной удельный вес в структуре доходов бюджетов территорий занимают налоговые доходы.

Анализ показывает, что состав доходных источников бюджетов субъектов РФ отличается от состава федерального бюджета тем, что имеет поступления из Федерации в виде дотаций, взаимных расчётов, средств из ФФФП и др. Кроме того, в отличие от федерального, в бюджеты регионов не включаются доходы в виде таможенных пошлин, поступлений иностранных кредитов, займов. Это первая особенность, которая присуща бюджету любого региона.

С нашей точки зрения, волне обоснован также вывод о том, что «структуру доходов и расходов бюджетов субъектов Федерации следует анализировать в тесной увязке с проблемами межбюджетных отношений...»1. Это второе важное отличие структуры доходов бюджетов регионов.

Оценивая состояние поступления доходов в бюджет Московской области, А.З.Дадашев и Д.Г.Черник делают заключение, что «в консолидированном бюджете важнейшими доходными источниками являются поступления по регупирующим доходам (курсив наш — А.Р.) - налог на прибыль (доходы) предприятий и организаций, подоходный налог с физических лиц, НДС»1. Это мы отнесли бы к следующей особенности, которая присуща бюджетам территорий. О том, что это так можно убедиться проанализировав структуру поступления названных налогов в бюджетную систему Российской Федерации (см. приложение 13) за четыре последних года. Если в 1995 году удельный вес названных налогов в территориальных бюджетах составлял по НДС 15,55%, налогу на прибыль 36,7%, подоходному налогу 20,12%, то в 1998 году эти показатели мало изменились.

## Бюджетная реформа и федеральное казначейство

Динамичное и устойчивое развитие общества невозможно без активного участия государства в экономических процессах, которое реализуется, прежде всего, в бюджетной и денежно-кредитной политике. Этот постулат, сформулированный Кейнсом, является реальностью сегодняшней российской жизни.

В условиях перехода к рыночной системе отношений государству объективно необходимо искать новые формы управления финансовыми потоками, в том числе и бюджетными. В России изменения в межбюджетных отношениях направлены на увеличение собственных и закреплённых налоговых, а также неналоговых доходов субъектов РФ и органов местного самоуправления. Возрастает их самостоятельность при исполнении расходной части бюджетов всех уровней. Одновременно сохраняется тенденция к централизации властных функций федерального центра в межбюджетных отношениях. Формирование такого механизма является не простой задачей для любой страны, и особенно для России, объединяющей 21 суверенную республику, 49 областей, 6 краёв, одну автономную область, 10 автономных округов и два мегаполиса (г.Москва и г.Санкт-Петербург) и около 29 тысяч местных бюджетов. Данной тенденции способствует развитие федерального казначейства и применение казначейских технологий при управлении федеральными и территориальными бюджетными средствами.

До 1991 года бюджетная система страны строилась по типичному для унитарного государства принципу единства и централизма. С образованием самостоятельного суверенного государства начался процесс строительства новой бюджетной системы и формирования принципов, построенных на основе бюджетного федерализма.

Рассмотрим развитие отдельных из них в условиях перехода к рыночной экономике и построения новой бюджетной системы применительно к системе воссоздаваемых органов Федерального казначейства как субъектов управления государственными финансами.

Законодательное разграничение бюджетной ответственности и расходных полномочий между центральными, региональными и местными органами власти в интересах целостности и единства государства - представляется нам одним из важнейших принципов бюджетного федерализма. Основы разграничения функций содержатся в Конституции РФ 1993 г. в статьях 71 и 72, а уточнены и сформулированы они были в федеральных законах «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.95г. и «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» № 126-ФЗ от 25 сентября 1997 года. Нашёл своё подтверждение этот принцип и в нескольких статьях, принятого в 1998 году, Бюджетного Кодекса. Прежде всего это статьи 84-87, в которых отражены бюджетные расходы, финансируемые исключительно из федерального бюджета (ст. 84), расходы финансируемые исключительно из бюджетов субъектов РФ (ст.86) и исключительно из местных бюджетов(ст.87). Однако включение в Бюджетный Кодекс ст.85 о расходах, совместно финансируемых из федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и средств местных бюджетов без определения точных и понятных обязательств каждого, с нашей точки зрения, создаст новый дополнительный виток взаимных требований и условий со стороны всех участников бюджетного процесса. Хотя, как нам представляется, совместные бюджетные и налоговые полномочия федерации и её субъектов могут быть отнесены к особенностям бюджетного федерализма.