Бабайцев Алексей Александрович. Бюджетная политика в сфере расходных полномочий субъекта Российской Федерации и муниципального образования : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Волгоград, 2004 191 c. РГБ ОД, 61:04-8/2783

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава I. Особенности бюджетного федерализма в условиях транзитивной экономики.... 10

1.1. Методологический аспект исследования содержания межрегионального финансового выравнивания 10

1.2. Анализ американской и немецкой моделей бюджетного федерализма 24

1.3. Механизмы разграничения бюджетных полномочий между уровнями бюджетной системы 45

Глава 2. Система межбюджетного перераспределения ресурсов в Российской Федерации 58

2.1. Становление межбюджетных отношений в РФ и основные проблемы регламентации расходных полномочий 58

2.2. Правовой аспект регулирования современных межбюджетных перераспределительных процессов в РФ 74

2.3. Оценка действующего механизма межбюджетных отношений на примере Волгоградской области 99

Глава 3. Модель межбюджетного регулирования расходных полномочий на региональном уровне 111

3.1. Совершенствование политики межбюджетных отношений в системе «субъект РФ - муниципалитет» 111

3.2. Разработка мер по совершенствованию нормативно-правовой базы регулирования расходных полномочий 127

3.3. Разработка методики регулирования расходных полномочий на уровне «регион - муниципалитеты» на примере Волгоградской области.... 143

Заключение 160

Список использованной литературы 168

Приложения 180

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования определяется тем обстоятельством, что проблема разграничения расходных полномочий между властями разных уровней является центральным звеном политики совершенствования бюджетных отношений в Российской Федерации. До принятия Бюджетного кодекса процессы децентрализации расходных полномочий не были предметом упорядоченной регулятивной деятельности государства. Существующее закрепление расходных полномочий и ответственности властей разных уровней в Бюджетном кодексе нельзя признать исчерпывающим и это является причиной многих негативных тенденций в бюджетной сфере, таких как наличие нефинансируемых мандатов, «размывание» ответственности за предоставление значительной части общественных услуг, несбалансированность бюджетов субъектов Российской Федерации и особенно бюджетов местного самоуправления, то есть тех уровней бюджетной системы, деятельность которых наиболее тесно связана с реализацией социальной компоненты бюджетной политики.

Законодательная неурегулированность бюджетных правоотношений в части разграничения расходных полномочий способствует возникновению противоречий при формировании бюджетов разных уровней, а наличие значительного массива нормативных актов федерального и суб федерального уровня препятствует эффективному использованию ограниченных финансовых ресурсов.

Правительственная «Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005г.» предусматривает совокупность мер, направленных на изменение ситуации в сфере разграничения расходных полномочий путем определения приоритетных направлений бюджетной политики в области расходов на федеральном уровне, уровне субъекта Российской Федерации и местного самоуправления. Реализация правительственной программы и ее успех во многом будут определяться упорядочением бюд-

жетного устройства субъектов Российской Федерации и разграничением бюджетно-налоговых полномочий между субъектами федерации и органами местного самоуправления.

Актуальность поставленной проблемы связана также с нерешенностью ряда проблем методологического плана, в том числе с неудовлетворительным состоянием нормативной базы регулирования межбюджетных перераспределительных процессов.

Степень разработанности проблемы. Необходимость изучения теоретических вопросов территориальных и местных финансов, их места и роли в финансовой системе федеративного государства, совершенствования бюджетного процесса обусловила обращение автора к трудам российских ученых, таких, как Л.И. Абалкин, A.M. Бабич, СИ. Берлин, О.В. Врублевская, А.З. Дадашев, Л.А. Дробозина, В.П. Иваницкий, А.Ю. Казак, A.M. Ковалева, Л.Н. Павлова, Г.Б. Поляк, В.М. Родионова, М.В. Романовский, Б.М. Сабанти, СП. Сазонов, Д.Г. Черник, Т.Ф. Юткина.

Исторические аспекты формирования бюджетного федерализма и построения межбюджетных отношений представлены в работах зарубежных и отечественных ученых начала 20 века, таких, как Г. Жез, Р. Штурм, Ф. Нитти, М. Смирнов, В. Твердохлебов, Н. Озеров, А. Оптивцев, Ф. Орлов.

Проблемы бюджетного федерализма, бюджетной децентрализации, межбюджетных отношений, наиболее остро стоящие в период бюджетных реформ, находятся в центре внимания многих исследователей: А. Бланкенаге-ля, К.М. Хеттлаге, Ю. Артемьева, А. Барского, Е. Бушмина, О. Ивановой,

A. Игудина, В. Кокова, Е. Коломина, А. Лаврова, И. Ларионова, В. Матеюка,  
О. Овсиенко, В. Панскова, И. Подпориной, Т. Поздняковой, Л. Прониной,

B. Радченко, Т. Романовой, А. Смирнова, М. Хартмана, М. Ходоровича,  
В. Христенко, С Хурсевича, Н. Ширкевича.

Исследования особенностей развития бюджетного федерализма и меж-бюджетиого взаимодействия в условиях переходной экономики России и анализ перспектив совершенствования бюджетного процесса на национальном и региональном уровнях велись Л.В. Богдановой, Т.В. Котеневой,

Т.Г. Лавлинской, И.А. Мороз, А.А. Осиповой, В,В. Сильченко, А.В. Филипповым, А.Н. Шепелевым.

Цель диссертационной работы состоит в разработке научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию бюджетной политики в сфере расходных полномочий, позволяющей реализовывать принципы самодостаточности, стабильности и эффективности на основе оптимизации межбюджетных перераспределительных процессов. Указанная цель определила следующие задачи диссертационного исследования:

определить экономическое содержание понятия «расходные полномочия» во взаимосвязи с общей теорией финансов и управления государственными финансовыми ресурсами;

оценить зарубежную практику развития бюджетного федерализма и адаптировать к российским условиям полезный опыт межбюджетного взаимодействия;

рассмотреть теоретические, методологические и организационные вопросы функционирования механизма межбюджетного взаимодействия на региональном уровне;

определить место и роль территориальных бюджетов в процессе горизонтального и вертикального выравнивания;

провести оценку действующей на федеральном и региональном уровнях законодательной базы регулирования межбюджетных перераспределительных процессов с целью ее совершенствования;

определить пути рационального разграничения расходных бюджетных полномочий, обеспечения доходной самодостаточности и повышения эффективности управления финансовыми ресурсами региона;

дополнить методику распределения финансовой помощи на уровне «Волгоградская область - муниципалитеты».

Предметом исследования является совокупность финансовых, правовых и организационных отношений, возникающих в процессе формирования и исполнения региональных и местных бюджетов при проведении политики

финансового выравнивания и совершенствования межбюджетного взаимодействия.

**Объектом исследования**являются региональные и местные бюджеты,  
а также действующая финансовая система субъекта РФ (на примере Волго  
градской области). ?

**Методологической основой работы**явились положения организационного и системного подходов. В работе применялись научные методы и приемы диалектического метода познания, исторического и логического анализа и синтеза, группировки и сравнения, научного моделирования. Для проведения практического исследования использовались технологии экономического и статистического анализа, балансовый метод, методы сценариев развития и экономико-информационного моделирования.

**Теоретическую**базу диссертационного исследования составляют законодательные и нормативные акты РФ, субъектов РФ, регулирующие бюджетные процессы, межбюджетные отношения, материалы соответствующих исполнительных органов власти, концепции, теории и гипотезы, представленные и обоснованные в классических и современных трудах отечественных и зарубежных учёных в области финансовой и бюджетной политики, бюджетного федерализма и территориальных финансов.

**Информационная база**исследования включает зарубежный опыт развития бюджетного федерализма США, Германии, Франции, методические и справочные материалы, информацию из специальных и периодических изданий, справочников и статистических сборников России, Волгоградской области. В ходе исследования изучались также материалы научных конференций и семинаров, методические и нормативные документы Минфина РФ, постановления и программы Правительства РФ, касающиеся развития бюджетного федерализма, а также данные исследований российских финансовых учреждений и институтов, размещенные в Internet.

**Научная новизна**полученных результатов заключается в следующем: — дано авторское определение расходных полномочий как совокупности прав и обязанностей органов власти разных уровней по обеспечению четкого

разграничения бюджетных расходов между уровнями бюджетной системы, сбалансированных с имеющимися финансовыми ресурсами;

уточнено понятие бюджетной политики в сфере расходных полномочий как совокупности правовых, организационных и финансовых мероприятий органов власти, осуществляемых в рамках экономической политики государства, направленных на выполнение социально значимых общественных функций и соблюдение финансовой и социальной стабильности и безопасности; выделены основные аспекты бюджетной политики в сфере расходных полномочий (разграничение предметов ведения, наличие федеральных минимальных социальных стандартов и финансовых нормативов по всем уровням власти, наличие единой методологии распределения финансовой помощи внутри субъектов федерации, закрепление доходных источников за уровнями бюджетной системы и совершенствование межбюджетного выравнивания);

выявлены современные тенденции в децентрализации расходных полномочий государств с федеративным устройством в условиях различных юрисдикции, заключающиеся в законодательном закреплении исключительных и совместных предметов ведения за уровнями бюджетной системы, определены границы использования конкретных механизмов перераспределения финансовых ресурсов применительно к национальным условиям;

обосновано особое значение бюджетной политики в сфере разграничения расходных полномочий для обеспечения реальной самостоятельности региональных и местных бюджетов, для устранения нефинансируемых федеральных мандатов, для создания условий финансовой автономии, выявлены и структурированы экзогенные и эндогенные факторы, определяющие низкую эффективность бюджетной политики в сфере расходных полномочий на уровне «субъект федерации — муниципалитет». К экзогенным факторам относятся перегруженность расходов «федеральными мандатами», несбалансированность делегируемых бюджетных обязательств и средств, поступающих из бюджетов других уровней, консолидация налоговых доходов в федеральном бюджете; к эндогенным - отсутствие институциональным стимулов к

формированию благоприятного инвестиционного климата, нечеткое разграничение расходных полномочий на уровне «субъект федерации - муниципалитеты», игнорирование особенностей различных типов муниципальных образований, неразвитость форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления, неиспользование органами местного самоуправления муниципальных заимствований (кроме г. Волгограда);

предложены меры по совершенствованию бюджетного законодательства Волгоградской области с целью повышения эффективности политики распределения расходных полномочий на уровне «субъект федерации - муниципалитет»: уточнение принципов межбюджетных отношений с муниципальными образованиями разных типов, в том числе и в сфере расходных полномочий; четкое фиксирование отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления разных типов наделены субъектом Российской Федерации по предметам совместного ведения с Российской Федерацией и на основании закона субъекта РФ; уточнение принципа максимальной эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг, включив в него социальную компоненту; разграничение полномочий по осуществлению расходов должно устанавливаться на долговременной основе и пр.;

разработана методика распределения финансовой помощи на уровне «субъект федерации — муниципалитеты», при которой на основе численности населения рассчитываются поправочные коэффициенты категорийности населенных пунктов и средневзвешенный коэффициент отклонения от регионального норматива для каждого муниципального образования.

Теоретическая и практическая значимость работы Существенным результатом работы является дополнение теории бюджетного федерализма теоретическими положениями, выводами и подходами, развивающими научное представление о системе бюджетных взаимоотношений на уровне «субъект федерации - муниципалитет» и о роли бюджета субъекта федерации и муниципальных бюджетов в процессе внутрирегионального выравнивания.

. - Практическое значение исследования состоит в том, что теоретические

; выводы, полученные оценки и практические рекомендации, содержащиеся в . І диссертации, могут быть полезны для совершенствования финансового зако-. !| нодательства в области регулирования межбюджетных перераспределитель-' - г ных процессов и повышения эффективности формирования и исполнения ре-'\*; гионального бюджета. Практические результаты исследования были предложены для применения в своей деятельности Главному финансово-казначейскому управлению Волгоградской области и Департаменту финансов г. Волгограда для совершенствования межбюджетных отношений, а также Управлению Федерального казначейства по Волгоградской области.

Отдельные положения и концептуальные решения работы могут использоваться в учебном процессе при чтении лекций по дисциплинам «Финансы», «Бюджетная система РФ», «Государственные муниципальные финансы» для студентов и слушателей системы подготовки специалистов органов власти.

Апробация результатов исследования. Наиболее существенные положения и результаты исследования нашли отражение в 6 публикациях автора общим объемом 3 п.л., были изложены, обсуждены и получили одобрение на проблемных семинарах и заседаниях кафедры «Экономики и финансов» Волгоградской академии государственной службы и прошли апробацию на научно-практических конференциях и семинарах, проводимых Волгоградской академией государственной службы, Администрацией г. Волгограда, а также на международном научно-практическом семинаре, проводимым Волгоградской академией государственной службы совместно с муниципальной службой г. Эльзас (Франция) в рамках научно-исследовательских работ по теме «Регион как объект комплексных научных исследований».

Структура диссертационного исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, 9 приложений и библиографии.

## Методологический аспект исследования содержания межрегионального финансового выравнивания

Для бюджетного устройства Российской Федерации как страны с федеративным государственным устройством, в состав которой входит большое количество субнациональных образований, неодинаковых по площади своей территории, численности населения и уровню социально-экономического развития, характерна особая важность перераспределительной, или выравнивающей, функции национального бюджета. При этом одновременно с решением задачи выравнивания бюджетной обеспеченности регионов федеральный центр имеет возможность воздействовать на региональную экономическую политику и преследовать иные цели в рамках национальной экономической политики с помощью механизма распределения финансовой помощи региональным бюджетам.

По своему экономическому смыслу федеральная финансовая помощь направлена на выравнивание уровня оказываемых на территории государства бюджетных услуг. Количественная оценка данного уровня заключается, во-первых, в оценке межрегиональной дифференциации стоимости оказания бюджетных услуг, а, во-вторых, - в оценке потенциального уровня государственных доходов, который возможно мобилизовать в региональный бюджет. Объем финансовой помощи конкретному региону должен находиться в положительной зависимости от стоимости оказания государственных услуг в регионе и отрицательно — от его доходного потенциала.

Бюджетная система РФ в соответствии с действующим законодательством состоит из бюджетов трех уровней: федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов, бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов, и местные бюджеты.

В трактовке таких авторов, как Н.Ф. Самсонов, Н.П. Баранникова, Н.И. Строкова бюджет определяется как форма образования и расходования денежных средств для обеспечения функций органов государственной власти.1 Через бюджет производится мобилизация централизуемых финансовых ресурсов государства и их расходование на цели, определяемые государством в лице соответствующих органов государственной власти. Это значит, что в бюджете концентрируется часть национального дохода, которая затем перераспределяется.

В качестве экономической категории бюджет представляет собой систему экономических отношений, на основе которых осуществляется планирование доходов и расходов государства. К. Маркс предлагал следующее определение бюджета: «...бюджетесть не что иное, как смета вероятных доходов и расходов государства на текущий год, смета, основанная на финансовом опыте, то есть на балансе истекшего года» .

СИ. Берлин, Б.М. Сабанти в своих работах3 определяют государственный бюджет как систему денежных отношений, имеющих императивную форму, выражающих движение главным образом чистого дохода общества, в процессе которого образуется и используется централизованный фонд государства в целях выполнения им своих функций.

Выступая, как система денежных отношений, государственный бюджет, будучи экономической категорией, выражает экономические отношения в обществе - отношения между социальными группами и классами.

## Становление межбюджетных отношений в РФ и основные проблемы регламентации расходных полномочий

При образовании Российской Федерации как суверенного государства и создании собственной бюджетной системы в силу невозможности резкого перехода к новым принципам межбюджетных отношений были заимствованы основные черты бюджетной системы РСФСР периода существования Советского Союза, системы жестко централизованной, основанной на согласованных и утвержденных вышестоящими органами власти основных бюджетных показателях, изъятии в вышестоящие бюджеты положительной разницы между прогнозируемыми доходами и утвержденными расходами и дотировании отрицательной разницы из бюджетов более высокого уровня.

Основным недостатком частичного реформирования бюджетной системы России в первые годы ее существования как независимого государства, явилось сохранение прежнего индивидуализированного порядка распределения финансовой помощи бюджетам регионов и установления нормативов распределения налоговых доходов между федеральным и региональными бюджетами. С другой стороны, в условиях слабости государственной власти и постоянных угроз о выходе из состава Российской Федерации со стороны сильных в финансовом отношении регионов подобный порядок оставался одним из немногих действенных инструментов удержания страны от распада.

Принятие новой российской Конституции в конце 1993 года создало предпосылки для внедрения новой модели построения межбюджетных отношений в России, основанной на более жестких принципах регулирования, в том числе на единых долях отчислений от регулирующих налоговых доходов в бюджеты субъектов Федерации, а также формализованной методике распределения федеральной финансовой помощи бюджетам дотационных регионов. Принятые решения не в полной мере отвечали требованиям эффективности и справедливости, так как федеральному центру не удалось сохранить единый подход ко всем регионам в отношении распределения налоговых поступлений между бюджетами различного уровня, доля трансфертов из ФФПР в общем объеме федеральной финансовой помощи регионам в течение долгого времени была ниже 50%, а методика распределения средств ФФПР и практика утверждения сумм трансфертов регионам на очередной финансовый год в Государственной Думе сводили на нет рассуждения о формализованное данного вида финансовой помощи бюджетам субъектов Федерации.

Неэффективность принятой системы расчета и распределения трансфертов проявлялась также и в исходных показателях, используемых в качестве базы для расчета финансовой помощи. При этом если в отношении прогноза расходных показателей расчета трансфертов существовали определенные ориентиры в виде использовавшейся ранее системы натуральных нормативов, то подходов к определению налогового потенциала субъектов Федерации практически не существовало.

Доходы регионального бюджета на очередной год в целях распределения федеральной финансовой помощи рассчитывались с помощью корректировки отчетных показателей о бюджетных доходах за предыдущий период, их пересчета с учетом изменения налогового законодательства, а также повышения на сумму предоставленных на региональном уровне налоговых льгот и некоторой части накопленной недоимки по налогам и сборам в бюджет субъекта Федерации, Два последних элемента, которые, собственно, и относятся к понятию налогового потенциала, не оказывали существенного влияния на размер финансовой помощи. Помимо этого, кроме методики расчета, согласованию с региональными органами власти подлежали также конечные суммы прогнозируемых налоговых доходов, что значительно снижало объективность процесса расчета трансфертов.

## Совершенствование политики межбюджетных отношений в системе «субъект РФ - муниципалитет»

Рассмотрев в предшествующих главах существующее положение дел в области межбюджетных отношений, остановимся на основных направлениях совершенствования данных отношений. Реформирование межбюджетных отношений является одним из самых актуальных направлений совершенствования современной бюджетной системы Российской Федерации.

Разработки теории и практики межбюджетных отношений позволяют систематизировать существующие концептуально-методологические подходы к реформированию межбюджетных отношений по трем основным вариантам.

Первый вариант нами определяется как радикальный. В экономической литературе он получил название одноканальной модели и рассматривается как альтернатива другим. Его смысл заключается в реализации двух основных концептуальных положений. Во-первых, на местах должна оставаться основная часть налоговых доходов. Во-вторых, в федеральный бюджет перечисляется их фиксированная доля (на уровне 20%). Оставшаяся часть концентрируется в бюджете субъектов федерации, а затем перечислениями регулируется с бюджетами муниципальных образований.

Этот вариант реформирования межбюджетных отношений является не только теоретической разработкой. В 1993-1994 гг. республика Башкортостан перешла на формирования бюджета по одноканальной модели. В одностороннем порядке был определен размер отчислений в федеральный бюджет (10%), при этом фактические отчисления были ниже плановых в силу того, что республика приняла на себя финансирование расходов федерального бюджета и направила средства на покрытие дополнительных расходов в связи с принятием законодательных актов об индексации заработной платы1.

Впоследствии был заключен договор о распределении налогов, по условиям которого доля средств, перечисляемых в федеральный бюджет, несколько увеличилась. Стремление перейти на одноканальную модель расчетов с федеральным бюджетом сказалась и в поведении других субъектов федерации. Это вынуждало Правительство России заключать с ними отдельные соглашения.

Радикальный вариант реформирования межбюджетных отношений также предполагает, что сверхплановые налоговые поступления в основном зачисляются в региональные бюджеты.

Второй вариант реформирования можно определить как организационный. Он предполагает принятие следующих мер: сокращение количества налоговых льгот; установление и перекрытие существующих каналов отвлечения доходов из регионов; активизацию работы налоговых органов по собираемости налогов и реализации конфискованного имущества; более настойчивое решение вопросов расширения местной налоговой базы региональными и муниципальными органами власти; коренное изменение методов расчета трансфертов субъектам федерации.

Представляется, что оценка преимущественно административного реформирования межбюджетных отношений является однозначной. Этот вариант противоречит экономическому содержанию межбюджетных отношений и принципам бюджетного федерализма.

Третий вариант реформирования межбюджетных отношений можно определить как эволюционный. Он развивает реформационные тенденции последних лет. Этот вариант, по сравнению с двумя вышеперечисленными, включает наиболее широкий и скоординированный перечень мероприятий.