Калов Замир Ауесович. Совершенствование механизма межбюджетных отношений в условиях трансформации государственной власти : диссертация ... доктора экономических наук : 08.00.10. - Владикавказ, 2004. - 306 с. : ил. РГБ ОД,

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Государственный бюджет в системе финансовых отношений 18

1.1 . Сущность, роль, функции финансов и государственного бюджета. .. 18

1.2. Оценка сбалансированности федерального бюджета и вопросы консолидированности бюджетов всех уровней 47

1.3. Межбюджетные отношения в условиях трансформации государственной власти 80

Глава 2. Макроэкономические проблемы совершенствования механизма управления финансовой и бюджетной системами 104

2.1. Управление финансами: методология оценки и механизм действия 104

2.2. Принципы и факторы проведения эффективной финансово-бюджетной политики 122

2.3. Укрепление финансовой базы межбюджетных отношений и вопросы формирования, а также использования стабилизационного фонда 140

Глава 3. Финансовое обеспечение и особенности формирования территориальных и местных бюджетов 166

3.1. Задачи, цели и реализация государственной региональной финансово-бюджетной политики 166

3.2. Межбюджетное регулирование и выравнивание социально-экономического развития регионов 180

3.3. Деятельность муниципальных образований в условиях укрепления бюджетной демократии и государственной вертикали власти.г. 197

3.4. Методы и механизм определения трансфертов местным бюджетам

на формализованной основе 221

Глава 4. Основные направления совершенствования механизма финансового и бюджетного контроля в системе межбюджетных отношений 238

4.1. Основные факторы, условия и направления совершенствования финансового и бюджетного контроля в системе межбюджетных отношений 23 8

4.2. Возрастание роли и функций властных структур в сфере финансового и бюджетного контроля 266

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 272

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ 284

**Введение к работе**

Формирование и становление системы межбюджетных отношений -процесс многогранный, сложный и происходит под влиянием различных трансформационных факторов, а также условий. В российской практике реализации межбюджетных отношений в последние годы наблюдается достаточно устойчивая тенденция трансформации государственной власти и ее влияния на характер развития межбюджетных отношений. Государственными органами власти активно используется не только механизм межбюджетного регулирования, с его налоговой составляющей, но и идет апробация многочисленных новых методов управления бюджетом, государственными финансами.

Реализуемый на практике процесс регулирования полномочий и ответственности власти за формирование, принятие (утверждение) и исполнение бюджетов не в полной мере соответствует целям и задачам социально-экономического развития страны, ее регионов. Особо значимым фактором является наличие негатива в деятельности как центральных, так и региональных властей в обеспечении сбалансированности механизма межбюджетных отношений (непропорциональное и неэффективное распределение доходов, расходных полномочий, недостаточная обоснованность показателей бюджетного дефицита и профицита, фонда помощи регионам и т.д.), которые во многом деформируются под влиянием процессов трансформации государственной власти, отсутствия честного разделения ее функций по формированию и исполнению бюджетов. Рыночно-трасформационный период становления функций органов государственной власти в целом еще не завершен, но их развитие от потребностей необходимости эффективного регулирования межбюджетных отношений отстает сильнее.

Наиболее важным и актуальным является вопрос об эффективном участии государственных органов управления в межбюджетном процессе. Способна ли нынешняя власть в России реализовывать концепцию эффективно-

сти межбюджетных отношений, базирующихся на научных достижениях? Именно в этом, на наш взгляд, состоит актуальность разработки темы совершенствования механизма межбюджетных отношений в условиях усиливающихся тенденций трансформации государственной власти как по вертикали, так и по горизонтали.

В свою очередь, прагматическая сторона разработки темы состоит в том, что вопросы совершенствования методов управления бюджетами и, соответственно, финансами относятся к числу наиболее важных в экономической науке, так как проблемы межбюджетного процесса столь велики, что пока невозможно говорить о завершении формирования целостной системы управления бюджетными потоками как на региональном, так и федеральном уровнях. На практике имеет место недостаточная обоснованность бюджетных показателей, в связи с которой последние годы стали периодом обострения межбюджетных отношений, проявляющегося в усилении субъективизма, неполного и несвоевременного исполнения бюджетов разных уровней. Одна из причин такого положения - резкие диспропорции между сосредоточенными на федеральном, региональном и местном уровнях расходными обязательствами с одной стороны и имеющимися доходными источниками с другой.

Определение и осуществление комплекса мер, направленных на преодоление кризисных явлений в России, переосмысление роли государства в регулировании экономики, потребность в надежных правовых и экономических гарантиях эффективности управления региональными финансами предполагает необходимость уточнения методологии управления финансовыми ресурсами территорий, проведение углубленного анализа современной практики их формирования и использования через бюджетные взаимоотношения.

Их изучение имеет теоретическое, методологическое и строго прикладное значение. Этим и определены актуальность и необходимость избранной темы исследования, ее структурно-логическая выстроенность в тексте диссертации.

**Степень разработанности проблемы**выражается в том, что вопросам межбюджетных отношений, бюджетного регулирования и бюджетного финансирования в последние годы посвящено большое количество работ. Теоретическая основа влияния бюджетов и бюджетных рычагов на экономику рассмотрены в работах Дж.С. Миль, Д. Рикардо, А. Смит. Институциональные аспекты проблем бюджетного регулирования принадлежат Дж. Кейнсу, У. Митчеллу, Д. Хиксу, С. Фишеру, Э. Хансену, а также М. Фридмену, О. Уильямсону и др.

В отечественной экономической науке системную основу межбюджетных отношений и финансов с разных позиций анализировали A.M. Александров, Д.А. Алахвердян, A.M. Бирман, Ю.Я. Вавилов, М.В. Васильева, Э.А. Вознесенский. Проблемам реформирования межбюджетных отношений и финансов посвятили свои работы О.В. Врублевская, СЮ. Глазьев, О.Н. Горбунова, О.Г. Дмитриева, Л.А. Дробозина, А.Г. Игудин, А.Ю. Козак, Е.В. Коломия, СИ. Котляревский, СМ. Кузнецов, Г.Н. Куцури, A.M. Лавров, В.Н. Лексин, Б.З. Мильнер, Л.П. Павлова, В.Г. Пансков, И.В. Подпорина, Т.А. Позднякова, Л.И. Попова, Г.Б. Поляк, В.М. Родионова, М.В. Романовский, Б.М. Сабанти, Л.И. Сергеев, СП. Солянникова, Р.Г. Сомоев, Н.Х. Токаев, В.Б. Христенко, Г.Л. Шеховцов, В.З. Шевлоков, А.Н. Швецов и другие. Изучению комплексных проблем финансов, финансово-бюджетной политики, бюджетно-финансового выравнивания и стимулирования инвестиционной деятельности посвящены работы Е.В. Бушмина, СЮ. Глазьева, В.П. Дьяченко, А.Г. Игудина, Л.Л. Игониной, В.Н. Лескина, А.Н. Швецова и др.

В последние годы наблюдается актуализация исследований проблем механизма внутрирегионального межбюджетного регулирования, что нашло отражение в работах М. Афанасьева, A.M. Бабича, О.Г. Бежаева, А.Г. Гран-берга, Л.С Гринкевича, А.Г. Игудина, А. Канакова, О.И. Кушхова, Ю.В. Ко-ростелева, В.И. Матеюка, Р.Г. Сомоева, Н.Х. Токаева и др. Специфике реформирования межбюджетных отношений и методикам построения механизма эффективного межбюджетного регулирования, а также управления

финансами большое внимание уделено в работах таких ученых, как *ОТ.*Бе-жаев, О.В. Богачев, Е.В. Борескова, Л.С. Гринкевич, Т.А. Позднякова, Б.М. Сабанти, А.Э. Сланов, В.Б. Христенко, М.И. Яндиев и др. Ряд актуальных вопросов организации финансово-бюджетного контроля и возрастания роли органов государственной власти в этом процессе изложены в трудах Л.И. Воронина, СИ. Иконникова, B.C. Павлова, Г.Б. Поляка, А.Р. Жукова, А.А. Чеченова, В.З. Шевлокова, СО. Шохина и др.

Многообразие подходов к исследованию проблематики совершенствования механизма межбюджетных отношений не исключило слабую ее разработанность в аспекте современной трансформации государственной власти и влияния этого феномена на эффективность указанного механизма. Исследование межбюджетных отношений через призму усиления вертикали и горизонтали власти, закономерностей их развития, механизма их регулирования и совершенствования является новым и весьма перспективным направлением развития экономической и финансовой теории в условиях формирования рыночной экономики.

В связи с этим исследование экономических и правовых аспектов управления бюджетами государства и территорий представляется актуальными как **с**теоретических позиций, так и с точки зрения конкретных методик, что позволяет сделать выводы о степени обоснованности и экономической значимости дальнейших научных разработок в этой области.

Актуальность и недостаточная проработанность ряда аспектов проблемы обусловили выбор темы диссертации, цель и задачи исследования.

**Цель и задачи диссертационного исследования.**Цель настоящего диссертационного исследования состоит в выявлении роли и функций государственной власти как одного из ведущих приоритетов межбюджетных отношений и выработке конкретных предложений и рекомендаций по совершенствованию этого механизма. Поставленная цель обусловила необходимость решения следующих основных задач:

а) определить сущность и формы проявления бюджетных и межбюд-

жетных отношений;

б) систематизировать оценку сбалансированности и консолидирован  
ное бюджетов;

в) характеризовать многофакторность влияния на развитие межбюд  
жетных отношений трансформации государственной власти, а также ее по  
следствия для реализации социально-экономических задач;

г) анализировать современные направления развития макроэкономиче  
ских и региональных проблем управления финансовой и бюджетной систе  
мами;

д) провести специальное изучение закономерностей формирования ме  
тодологической основы и выбора форм, а также методов совершенствования  
деятельности муниципальных образований в условиях укрепления бюджет  
ной демократии, государственной вертикали власти и определения трансфер  
тов местным бюджетам на формализованной основе;

е) доказать возрастающую роль и определить функции властных струк  
тур в сфере финансового и бюджетного контроля.

**Объектом исследования**является деятельность органов государственной власти и управления на всех уровнях в области формирования, использования и контроля финансовых ресурсов российского государства, его субъектов, органов местного самоуправления.

**Предметом исследования**являются финансово-бюджетные отношения, возникающие в межбюджетной деятельности двух уровней: общегосударственном и внутрисубъектном.

**Теоретическую и методологическую основу**диссертационной работы составили концепции и положения, представленные в трудах отечественных и зарубежных ученых, законодательные и нормативные акты Российской Федерации и ее субъектов, методические материалы финансовых органов, публикации в периодической печати по избранной теме, материалы научных, научно-практических конференций и парламентских слушаний законодательных органов.

В ходе исследования применялись общенаучные методы, в частности, диалектический, системный, процессный, ситуационный, структурный, оценочный, функциональный подходы. Для решения поставленных задач использовались методы экономического, финансового и статистического анализа, сравнения, группировки данных экспертных оценок.

**Информационной базой исследования**явились официальные статистические материалы, данные финансовых органов Российской Федерации, налоговых органов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации по исследуемой проблематике, справочные и аналитические материалы, экспертные оценки независимых исследователей, а также материалы, опубликованные в отечественной и зарубежной литературе и периодической печати.

**Исследовательская гипотеза**автора заключается в обосновании положений, характеризующих современное состояние развития теории и методологии финансово-бюджетных и межбюджетных отношений в России, согласно которым сложившаяся в стране практика решения возникающих проблем требует системного уточнения роли и функций государственной вертикали и горизонтали власти с учетом ее потенциальных возможностей, а также нахождения эффективных трансформационных точек пересечения. Стратегическая ориентация изменений в системе государственной власти не может не иметь глубокой и всесторонней связи с транзитивной макроэкономикой, с ее финансово-бюджетным составляющим. Феномен межбюджетных отношений играет и выражает общую линию развития бюджетных отношений единого государства и деятельность органов государственной власти превращает в системное свойство регулирования и управления.

**Основные положения диссертации, выносимые на защиту:**

**1**. Государственный бюджет формируется на основе государственного устройства и выступает ведущим звеном финансовой системы, обладая универсальностью форм реализации и многообразием методов исполнения. Утвержденный в установленном законом порядке бюджет выступает как основной государственный финансово-плановый акт (закон) или основной финан-

сово-плановый акт (закон) местного уровня. Вместе с тем важно учитывать, что федеративный механизм межбюджетных отношений в экономической и финансово-бюджетной сфере формируется под воздействием двух самостоятельных процессов. С одной стороны, это процесс экономического оформления сложившейся административно-территориальной структуры российского государства, с другой, укрепление экономических основ федерализма диктуется логикой рыночных процессов социально-экономической трансформации, происходящей в России с конца 80-х годов.

1. Государственный бюджет обеспечивает для органов государственной власти и управления возможность выполнения ими своих функций, включая воздействие на функционирование рынков товаров и услуг, финансовых рынков и распределение доходов в секторах экономики. Бюджет является инструментом мобилизации средств всех секторов экономики для проведения государственной внутренней и внешней политики. С помощью бюджета осуществляется межсекторальное, межотраслевое и межтерриториальное перераспределение ВВП, государственное регулирование и стимулирование экономики, финансирование социальной политики, с учетом долгосрочных интересов страны и ее регионов, местных территорий.
2. Сосредоточение финансовых ресурсов в бюджете необходимо для успешной реализации финансовой политики государства на трех уровнях. Понимание этой связи приходит не сразу, а в результате конструктивного анализа сущности финансов, финансовых и бюджетных отношений. В другом варианте, как правило, начинает превалировать одностороннее рассмотрение как бюджетных, так и финансовых проблем.
3. Принципиальное значение имеет то, что бюджетная система призвана играть важную роль в реализации финансовой политики государства, цели которой обусловливаются его экономической политикой. При этом значение государственного финансового регулирования через бюджетную систему трудно переоценить, хотя нельзя не учитывать происходящие в настоящее время изменения в практике перераспределения финансовых ресурсов.

Это перераспределение все в большей степени осуществляется через финансовый рынок исходя из их спроса и предложения. Поэтому роль государственного финансового регулирования рыночных отношений должна усиливаться через следующие системы: налоговую, финансовых санкций и льгот. Особенно важно обеспечивать надлежащее выполнение (своевременное и в полном объеме) финансовых обязательств перед бюджетом и внебюджетными фондами.

1. Межбюджетные отношения складываются в результате бюджетного регулирования, и его необходимо осуществлять с учетом задач, бюджетов различных уровней, подлежащих решению в тот или другой период. При этом регулирующее воздействие на бюджетные отношения оказывают различные структуры власти и в целом власть в пределах их полномочий. Превышение или снижение полномочий различных ветвей власти зависит от многих факторов, в том числе и субъективного характера.
2. Сочетание демократического централизованного (по типу рыночного) и децентрализованного методов оформления и использования финансово-бюджетных ресурсов объективно возможно, и при этом в российской практике возрастает значение использования различных стабилизаторов финансово-бюджетной политики, что в определенной степени подтверждается созданием и задействованостью стабилизационного фонда при Правительстве РФ. Финансово-бюджетная ответственность государственной власти возрастает в связи с созданием и использованием стабилизационного фонда, как на общероссийском, так и региональном уровнях, в контексте совершенствования межбюджетных отношений.
3. Задачи, цели и реализация государственной региональной финансово-бюджетной политики должны вписаться в общую систему региональной политики, под которой нами понимается деятельность государства по регулированию экономического, социального, этнополитического, экологического развития страны в пространственном (региональном) аспекте.

Отношения между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов

Федерации, а также между последними и местными (городскими, районными) бюджетами по-прежнему расплывчаты и неустойчивы. Взаимодействие между центром и регионами в сфере межбюджетных отношений с каждым годом становится все более жестким, потому что усугубляется диспропорция между растущими расходными полномочиями субъектов Федерации и неизменным долевым объемом доходных источников.

1. Усиление вертикального составляющего межбюджетных отношений, конечно, не может не вызывать недовольство субъектов РФ, как «доноров», так и «реципиентов» федерального бюджета. В тоже время, как нам представляется, должна быть повышена мера ответственности и результативности собственных действий субъектов РФ в вопросах повышения доходности и финансового потенциала территорий. Обеспечение сбалансированности бюджетов - общая задача центральных органов власти и органов власти на местах. Главное для центральных органов - не допустить механического урезания бюджетных расходов, в том числе и в оказании помощи регионам, если они по своим доходам не справляются с решением актуальных социально-экономических задач.
2. Крайне важно направить бюджетную систему, включая межбюджетные отношения между уровнями государственного управления, на стимулирование экономического развития и срочно устранить всякого рода давление, препятствующее росту и развитию. Кроме давления системы бюджетных трансфертов (особенно на местные государственные органы), в этом отношении следует обратить внимание на сложности налогообложения. Бюджетная деятельность муниципальных образований представляет собой исторически сложившийся и обусловленный публичным характером институт в структуре бюджетной деятельности государства. Названное обязательство имеет особое значение, поскольку позволяет определить бюджетную деятельность муниципальных образований как объектов правового и финансово-бюджетного регулирования федеральных и региональных органов государственной власти и обуславливает границы бюджетной самостоятельности органов местно-

го самоуправления, методы и механизмы определения трансфертов местным бюджетам на формализованной основе.

10. Роль и функции власти и властных структур ничуть не снижаются в части осуществления финансово-бюджетной политики, но при этом важно стимулировать меры повышения эффективности как экономики, так и финансово-бюджетной сферы. Относительно упорядочения и повышения эффективности межбюджетных отношений, на наш взгляд, управленческие структуры государственной власти должны повысить свою роль в контроле над финансово-денежными потоками.

**Научная новизна проведенного исследования**представлена следующими положениями, выводами и рекомендациями:

раскрыто системное единство формирования и функционирования государственного бюджета и государственной власти, определяемое их сущностными функциями;

выявлена трансформационная основа финансово-бюджетного федерализма в России, диктуемая логикой рыночных процессов социально-экономического развития и способствующая трансформации государственной власти в этом же направлении;

охарактеризовано, что участие государства и государственных органов управления в бюджетном процессе и бюджетном регулировании не меняет сущности бюджетов и бюджетных отношений, но оказывает существенное влияние на их развитие с позиций исполнения полномочий на разных уровнях бюджетной системы;

выявлены и показаны основные факторы, условия и направления целенаправленного формирования финансово-бюджетной политики государства, обусловленные происходящими в последние годы в России и ее регионах процессами экономической и финансовой стабилизации (роль государственного финансово-бюджетного регулирования рыночных отношений должна усиливаться через системы: финансовую, бюджетную, налоговую);

исследованы рычаги, инструменты и факторы взаимодействия фи-

нансовых и бюджетных отношений с учетом необходимости соблюдения эффективных параметров оптимального функционирования всего бюджетного механизма по критерию соблюдения двух основных условий: сбалансированности и консолидированности бюджетов, а также их прозрачности и возможностей полного исполнения;

показана необходимость четкого разграничения функций двух ветвей власти в их регулирующем воздействии на формирование и реализацию межбюджетных отношений. Выявлена закономерность, согласно которой развитие демократических институтов власти способствует демократизации бюджетных и межбюджетных отношений, их прозрачности, а также эффективности;

изучен механизм «манипулирования» параметрами бюджетов разных уровней и обоснованы принципы эффективного сочетания демократического централизованного и децентрализованного методов формирования и использования финансово-бюджетных ресурсов;

на основе проведенного авторского анализа исследованы параметры такого стабилизатора финансово-бюджетной политики, как Стабилизационный фонд при Правительстве РФ и сделан вывод о его целесообразности и возрастающей ответственности федеральных органов государственной власти в задействованности указанного фонда в регулировании межбюджетных отношений;

сделан вывод о том, что демократическая трансформация государственной власти в России и ее субъектах происходит, но характерными ее чертами являются следующие два направления. Во-первых, существенными остаются различия между органами власти, исполняющими бюджетные полномочия, их подчиненность друг другу, степень самостоятельности, и это необходимо сохранить. Во-вторых, на разграничение властных бюджетных полномочий накладывается необходимость усиления вертикали власти, и этот процесс многие расценивают как своеобразную опасность усиления бюджетного централизма и возможность ослабления региональных, а также местных

бюджетов, что является реальностью;

охарактеризована российская практика развития демократических принципов в государственном устройстве власти и управления, позволившая сделать вывод, что система местного управления является ее компонентным элементом, предполагающим возрастающую роль местных бюджетов (величина местных финансов растет во многих развитых странах, и они становятся превалирующей частью финансов государства, что, соответственно, по-иному определяет приоритетность целей бюджетного регулирования, не меняя однонаправленности бюджетной политики на всех уровнях);

выявлены тенденции и обобщены показатели вертикального и горизонтального дисбаланса в системе межбюджетных отношений, позволившие дать характеристику основным возможным к реализации направлениям бюджетного выравнивания (многофакторный анализ проблемы подтверждает, что нынешние способы и приемы бюджетного выравнивания нуждаются в серьезных переменах на основе разработки нового проекта методики распределения ФФПР, более полно учитывающий как природно-географические, так и социально-экономические особенности регионов);

выявлено наличие тенденций противоречивости формирования доходов и расходов территориальных и местных бюджетов, которые усиливаются в последние годы под влиянием «разбухания» расходов местных бюджетов, не соизмеряемых с их доходными источниками (имеет место влияние на указанный процесс деформации расходного расклада федерального бюджета, «раскрутка» количественных параметров бюджетов разными темпами, а также переход федерального бюджета к практике «профицитных» приоритетов) и предложены методические разработки, которые позволяют осуществить поэтапный переход к нормативной основе бюджетных потребностей органов власти и управления различных уровней, соответствующей их расходным полномочиям и ответственности;

аргументированы и рекомендованы новые аспекты стратегии бюджетной политики муниципальных образований субъектов РФ;

обоснована необходимость и предложены параметры дополнительной правовой регламентации бюджетного процесса в субъектах РФ, принятия соответствующих региональных нормативных актов на основе Бюджетного кодекса РФ с учетом специфики региона;

на основе проведенного анализа прогнозных оценок состояния финансовых ресурсов региона (выборочного) доказана необходимость составления и предложена методика формирования показателей перспективного финансового плана- прогноза для муниципальных образований;

разработаны предложения методологического, правового, организационного характера по реформированию системы межбюджетных отношений и предложен новый механизм предоставления финансовой помощи муниципальным образованиям из вышестоящих бюджетов на основе дифференцированного подхода;

аргументирована необходимость совершенствования форм и методов бюджетного контроля в современных условиях, аудита бюджетных показателей и предложены некоторые направления реорганизации системы органов бюджетного контроля субъектов РФ с обоснованием их структуры.

В работе содержатся и более частные результаты исследования, отличающиеся научной новизной.

**Теоретическая и практическая значимость работы**состоит в возможностях использования полученных научных результатов для концептуального обоснования общефедеральных и региональных бюджетов (как законов). Положения, выводы и рекомендации, сформулированные в диссертации, могут быть направлены и использованы в целях межбюджетного (общероссийский уровень) и внутрисубъектного регулирования.

В работе также содержится ряд важных для теории и практики положений, позволяющих углубиться в понимание рыночных аспектов функционирования экономики, финансов, бюджетов, а также властных структур. Основные идеи диссертации могут быть реализованы в процессе обучения студентов по специальности «Финансы, денежное обращение и кредит» в рам-

ках следующих курсов: «Финансы», «Бюджетная система РФ», «Финансы предприятий и отраслей народного хозяйства», «Муниципальные финансы», «Налоги и налогообложение». Ряд положений диссертации докладывались на всероссийских конференциях в г. Москве, г. Санкт- Петербурге.

**Апробация работы.**Основные положения и выводы диссертации докладывались на заседаниях Парламента КБР, научно-методических конференциях в Кабардино-Балкарском и Северо-Осетинском государственных университетах (1999- 2004), а также при проведении зональных семинаров в г. Пятигорске (2002), г. Анапе (2002), г. Майкопе (2003), г. Москве (2003). Рекомендации авторских научных работ учитывались при разработке бюджетов КБР в 2000- 2004 гг.

По теме диссертации опубликовано 28 научных работ общим объемом 93,62 п.л. (вклад автора 74,19 п.л.).

**Структура диссертации.**Логическая структура диссертации определяется последовательностью решения основных исследовательских задач и состоит из введения, четырех глав, содержащих 12 параграфов, заключения, списка литературы.

## Сущность, роль, функции финансов и государственного бюджета

Бюджет - форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

В любой стране бюджет - ведущее звено финансовой системы. Он объединяет главные доходы и расходы государства. Бюджет есть единство основных финансовых категорий (налогов, государственного кредита, государственных расходов) в их действии, то есть через бюджет осуществляется мобилизация ресурсов и их расходование.

Для государственного бюджета как основного финансового плана государства, характерны следующие признаки: во-первых, бюджет является универсальным финансовым планом в том смысле, что его показатели охватывают фактически все области и сферы экономического и социального развития. Подобной универсальностью не обладает никакой другой финансовый план, поскольку все другие финансовые планы имеют более узкую сферу действия; во-вторых, бюджет по отношению к другим финансовым планам является координирующим. Координация осуществляется через взаимосвязь показателей бюджета с показателями других финансовых планов. В частности, в финансовых планах предприятий фиксируются размеры обязательных платежей в бюджет и возможные ассигнования из бюджета. Что же касается бюджетных организаций, то все средства, необходимые им для осуществления своей деятельности и выделяемые по смете, полностью проходят по расходной части соответствующего бюджета (в зависимости от подчиненности).

Основными задачами бюджета являются:

1) перераспределение части национального дохода и ВВП;

2) государственное регулирование и стимулирование экономики;

3) финансовое обеспечение бюджетной сферы и осуществление социальной политики;

4) контроль за образованием и использованием централизованного фонда денежных средств (осуществляют соответствующие органы государственной власти в форме финансового и налогового контроля).

Перераспределение ВВП через бюджет имеет две взаимосвязанные стадии или качества «долевого участия», проистекающие одновременно и непрерывно:

1) образование доходов бюджета;

2) использование бюджетных средств (расходы бюджета).

Бюджет как экономическая категория представляет собой систему экономических (денежных) отношений, возникновение и реализация которых связана с формированием, распределением и использованием бюджетных фондов разного уровня (в России формируется и функционирует трехуровневая единая бюджетная система).

В материальном смысле бюджет представляет собой централизованный денежный фонд, формируемый на том или ином уровне, для обеспечения функций соответствующих органов государственной или местной власти. Именно этот аспект бюджета имеется в виду, когда в официальных документах и в практике государственной деятельности говорят о финансировании тех или иных мероприятий из бюджета, о содержании органов и учреждений за счет средств бюджета, о зачислении источника дохода на счет бюджета и т.д. Финансовая база для реализации властных отношений закладывается в бюджетах разных уровней и во многом ее распределительная основа зависит от функций, которые выполняют органы власти госуправления.

## Управление финансами: методология оценки и механизм действия

Есть достаточно устоявшееся мнение, что в условиях рынка управление финансами - функция госрегулирования экономики, а обеспечивается она путем распределения и перераспределения финансовых ресурсов. Именно благодаря такому перераспределению создаются необходимые финансовые предпосылки для осуществления различных отдельных структурных подразделений экономики накоплений, сбережений и т.д.

Скажем так: все отмеченное выше справедливо, но при одном важном для понимания макроэкономических проблем совершенствования управления, как финансами, так и бюджетами условии. В экономике есть экономические отношения и показатели, действуют объективные экономические законы. В силу этого внутренним свойством (качеством) экономического развития рыночного типа являет процесс саморегулирования. Этот процесс, кроме прочего, характеризуется такими методами формирования финансовой базы в разных звеньях общественного производства, которые вырабатывают и используют сами участники производства. Саморегулирование базируется на свободе субъектов хозяйствования, в выборе ими своих партнеров и форм взаимоотношений с ними, самостоятельном распоряжении продуктами своей деятельности и т.п. Правда свобода предпринимателей в методах формирования финансовой базы не безгранична. Она регулируется деятельностью различных организационных структур (союзов предпринимателей, ассоциаций и др.), способствующих установлению цивилизованных взаимоотношений между всеми участниками воспроизводственного процесса.

Саморегулирование обеспечивается функционированием рынка, в том числе финансового. Именно рынок служит гибкости и эластичности экономики, проведению в ней в кратчайшие сроки структурной перестройки. Благодаря ему создается возможность свободного и быстрого перераспределения финансовых ресурсов между разными подразделениями народного хозяйства.

Однако в некоторых случаях рыночный механизм оказывается бессильным. Оптимальному распределению финансовых ресурсов препятствуют монополии. В определенных видах производственной деятельности индивидуальная (рыночная) и социальная оценки результативности хозяйствования не совпадают. Рыночный механизм не в состоянии обеспечить перераспределение доходов в соответствии с целями демократического общества. В кризисных ситуациях рынок слабо влияет на стабилизацию экономики, поэтому возникает необходимость в дополнительном механизме регулирования экономики - государственном.

Одновременно с саморегулированием большое влияние на структуру общественного производства оказывает государственное вмешательство в экономику и государственное управление финансами. Необходимость вмешательства обусловлена решением задач, связанных с удовлетворением потребностей всего общества - обеспечением экономического развития, расширением и совершенствованием объектов социальной и производственной инфраструктуры и, не случайно, в странах с развитой рыночной экономикой государственное финансовое регулирование широко используется в хозяйственной практике.

## Задачи, цели и реализация государственной региональной финансово-бюджетной политики

Важной особенностью современного бюджетного процесса России является то, что он направлен на обеспечение большей финансовой самостоятельности. Это - попытка достижения бездефицитного бюджета, в рамках которого увеличивается повышение текущих доходов над текущими расходами. Это бюджет, в котором более явно, чем в прошлые годы, расставлены «профицитные» приоритеты.

Бюджетная политика страны обычно представлена в бюджетном послании президента. Бюджетное послание - это предписанная «Бюджетным кодексом» обязательная процедура, определяющая суть бюджетной политики правительства и приоритеты бюджета. Они построены на том, что основой макроэкономической устойчивости должна быть предсказуемость бюджетной политики и государства, которая должна обеспечить финансовую и социальную стабильность. Поэтому в число приоритетов включено принятие законов, составляющих основу второй части Налогового кодекса, оценка эффективности бюджетных расходов, а точнее, сокращение этих обязательств государства, которые оно не в состоянии оплачивать. Другие приоритеты -концентрация денег на решении ключевых задач, распределение налоговых и расходных полномочий федерального бюджета и регионов, сокращение бюджетной задолженности, урегулирование внешних долгов, обеспечение прозрачности бюджета и более разумное управление государственными активами. Это должно привести к тому, что власть перестанет констатировать проблемы и начнет их решать, в том числе и в аспекте развития и совершенствования межбюджетных отношений.

Что касается среднесрочной перспективы, то главное - это снижение налоговой нагрузки на экономику, отказ от нереальных обязательств бюджета, финансирование приоритетных задач, снижение зависимости бюджета от конъюнктуры мировых цен и нормальные межбюджетные отношения с повышением управляемости государственными финансами. А приоритетное финансирование должно направляться на нужды внешней и внутренней безопасности, судебной системы, науки и социальной сферы. Самостоятельный приоритет - экономические интересы регионов. Если в ближайшие годы произойдут новые налоговые изменения, то налоги между центром и регионами будут распределяться уже не в пропорции 51 % к 49 %, а иначе - 58 % к 42 % в пользу центра. В таком варианте развития межбюджетных отношений возникает множество сложных проблем. Причем 58 % в большей части могут состоять из уверенно собираемых налогов, а 42 % - время и обстоятельства покажут. Это во многом зависит от того, сохранится ли тенденция к росту производства. Но указанный вариант неприемлем для российской бюджетной практики.

Самым важным этапом в бюджетном процессе является его эффективное консолидированное исполнение. В этом аспекте особенно важно учесть то обстоятельство, что в большинстве стран бюджетный дефицит возникает как результат повышенного финансирования капитальных вложений, социальных расходов (сокращение безработицы и рост пенсий), оборонных затрат. В федеральном бюджете РФ такой связки нет в достаточной мере и это сказывается отрицательно на межбюджетных отношениях. Маневрирование показателями бюджетного дефицита, с одной стороны, маскирует огромную, брешь, пробиваемую уходом бюджетных ресурсов из страны, на погашение внешнего долга. С другой стороны, подобная «механика» не позволяет России использовать бюджетный дефицит на финансирование инвестиционных программ и оборонных расходов. Сложности возникли, как нами было изложено, с профицитным дефицитом тоже.