Пупенко Дарья Павловна. Бюджетное регулирование на субфедеральном уровне (Проблемы и пути совершенствования) : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 2002 185 c. РГБ ОД, 61:02-8/2472-1

**Содержание к диссертации**

Введение

1. Концептуальные основы организации межбюджетных отношений в Российской Федерации 13

1.1. Межбюджетные отношения и бюджетный федерализм:сущность и принципы реализации 13

1.2. Особенности российской модели бюджетного федерализма 31

1.3. Бюджетное регулирование в теории и практике бюджетного федерализма

2. Реализация концептуальных основ бюджетного федерализма на субфедеральном уровне 75

2.1. Развитие бюджетно-налоговых отношений на уровне субъекта Федерации 75

2.2. Бюджетное регулирование: современная практика и возможности решения проблемы неравенства территорий ю2

2.3. Пути совершенствования действующей модели бюджетного регулирования на субфедеральном уровне

Заключение 147

Библиографический список использованной

литературы 153

Приложения 162

**Введение к работе**

***Актуальность темы исследования.***Становление России как федеративного государства, децентрализация государственного управления и развитие рыночных форм хозяйствования определили необходимость изменения механизмов формирования и принципов взаимодействия бюджетов разного уровня.

За последние несколько лет формы и методы межбюджетного взаимодействия в Российской Федерации претерпели существенные изменения. Процесс реформирования затронул практически все элементы отношений бюджетного федерализма: разграничение расходных полномочий между уровнями бюджетной системы, состав и структуру налогов, нормативы распределения регулирующих налогов, механизм трансфертов и др. В первой половине 1990-х гг. был осуществлен переход от индивидуального согласования нормативов отчислений федеральных налогов и объемов финансовой поддержки регионов к единым формализованным критериям и расчетам. Тем самым взаимоотношения между уровнями бюджетной системы России были переведены в качественно иной, более рациональный режим функционирования.

Однако, решения, реализуемые в рамках бюджетной реформы, как правило, носили текущий характер и принимались в процессе разработки и принятия бюджета на очередной финансовый год. Указанные преобразования оказались недостаточными для приведения бюджетной системы России в соответствие принципам бюджетного федерализма. Об этом свидетельствуют сохраняющаяся несбалансированность бюджетной системы, увеличивающаяся дифференциация социально-экономического положения субъектов Федерации (а внутри них - муниципальных образований) и рост числа дотационных регионов.

В настоящее время отношения бюджетного федерализма по-прежнему являются одной из наиболее динамично развивающихся сфер и

находятся в центре внимания органов власти всех уровней. Необходимо отметить, что урегулированность отношений между федеральным центром и субъектами Федерации существенно выше, чем внутри регионов -между субъектами Федерации и муниципальными образованиями.

Проблемы развития отношений бюджетного федерализма, решаемые в рамках бюджетного регулирования на уровне субъекта Федерации, затрагивают вопросы эффективности деятельности региональных и местных органов власти по предоставлению бюджетных услуг населению и проведению рациональной и ответственной финансовой политики на своей территории. В числе таких проблем можно выделить:

несбалансированность расходных и доходных полномочий бюджетов разного уровня;

низкую долю собственных доходных источников территориальных бюджетов;

усиление дифференциации территорий по уровню бюджетной обеспеченности и основным показателям социально-экономического развития;

сохраняющуюся индивидуализацию межбюджетных отношений в субъектах Федерации;

отсутствие комплексного подхода к выравниванию бюджетной обеспеченности территорий;

текущий характер бюджетного регулирования;

отсутствие стимулов для проведения рациональной финансовой политики на территориальном уровне.

Недостаточная проработанность вопросов взаимодействия бюджетов снижает эффективность бюджетной политики, отрицательно сказывается на функционировании финансовой системы и экономики в целом, а также на региональном развитии. Это обуславливает необходимость теоретической разработки принципов организации бюджетной системы региона, научного обоснования разграничения доходных и расходных пол-

номочий и критериев выделения финансовой помощи, исследования рациональности и эффективности межбюджетного перераспределения финансовых ресурсов.

В связи с этим требуется провести комплексный анализ действующей модели бюджетного федерализма в России, соотнести ее с объективными условиями развития экономики и институтов местного самоуправления, рассмотреть варианты возможных решений обозначенных проблем.

*Степень разработанности проблемы.*Вопросы развития бюджетного федерализма и совершенствования межбюджетных отношений рассматриваются в трудах многих отечественных и зарубежных ученых. Теоретические основы функционирования государственных и муниципальных финансов и построения бюджетной системы исследуются в работах А.Г. Куликова, Л.П. Павловой, В.Г. Панскова, М.В. Романовского, В.Н. Сумарокова; проблемы организации межбюджетных отношений и становления бюджетного федерализма освещены в работах О.В. Богаче-вой, А.Г. Игудина, A.M. Лаврова, Ю.И. Любимцева, И.В. Подпориной, Е.В. Пономаренко; анализ особенностей территориального развития и инструментов региональной политики представлен в трудах А.Г. Гран-берга, В.И. Клисторина, В.Н. Лексина, А.С. Маршаловой, В.Е. Селиверстова, С.А. Суспицына, А.Н. Швецова. Большой интерес представляют диссертационные исследования Т.В. Дорониной, В.В. Сильченко, В.П. Ширяева, посвященные проблемам бюджетно-налоговых отношений.

Однако наличие различных подходов к формированию бюджетно-налоговых систем на региональном уровне требует более детального изучения межбюджетного взаимодействия субъектов Федерации и муниципальных образований и разработки практических рекомендаций по совершенствованию политики бюджетного регулирования.

*Цели и задачи исследования.*Основной *целью*диссертационной работы является разработка концепции бюджетного регулирования на субфедеральном уровне.

В соответствии с поставленной целью работа ориентирована на решение следующих *задач;*

1. Уточнить сущность и соотношение понятий «бюджетный федерализм», «бюджетное регулирование» и «межбюджетные отношения».
2. Проанализировать существующие подходы к организации бюджетного регулирования в теории и практике бюджетного федерализма.
3. Разработать систему критериев и показателей эффективности бюджетного регулирования в субъекте Федерации.
4. Разработать методику оценки уровня самостоятельности территориальных бюджетов.
5. Выработать рекомендации по повышению эффективности функционирования бюджетной системы региона посредством развития и совершенствования механизма бюджетного регулирования.

*Объектом исследования*выступает бюджетная система Российской Федерации, а также - деятельность органов власти по регулированию сбалансированности бюджетов разного уровня.

*Предметом исследования*являются содержание, принципы и механизмы бюджетного регулирования в Российской Федерации, особенности реализации межбюджетных отношений на субфедеральном уровне и их влияние на эффективность бюджетной системы.

*Методологическую основу исследования*составляет комплексный подход к изучению бюджетного регулирования и межбюджетных отношений в системе «субъект Федерации - муниципальное образование», основанный на изучении теории бюджетного федерализма. При проведении прикладных исследований применялись методы сравнительного, экономического, статистического, логического анализа, графические методы.

***Информационной****базой****диссертационного исследования***послужили нормативно-правовые акты органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, статистические сборники Российского и Новосибирского (областного) комитетов государственной статистики, а также фактические материалы, содержащиеся в работах отечественных и зарубежных экономистов, в периодических изданиях, информационной сети Internet. В работе использованы материалы совещаний органов власти Новосибирской области, научных конференций и семинаров, организованных Новосибирским Государственным Университетом и Сибирской академией государственной службы в период 1997-2002гг.

***Основные результаты диссертационного исследования, определяющие его научную новизну:***

1. На основе изучения взглядов отечественных ученых и специалистов в области государственных и муниципальных финансов автором уточнено соотношение понятий «бюджетный федерализм», «бюджетное регулирование» и «межбюджетные отношения».

*Бюджетный федерализм*понимается как система отношений (правовых, политических, экономических, бюджетных, налоговых и др.), направленная на поиск баланса интересов органов власти всех уровней в целях обеспечения населения бюджетными услугами в объеме и качестве не ниже гарантированного минимума на всей территории страны.

*Бюджетное регулирование*рассматривается как деятельность органов власти по нивелированию вертикальных и горизонтальных дисбалансов бюджетной системы с помощью соответствующего набора инструментов (правовых, налоговых, трансфертных и др.).

Под *межбюджетными отношениями,*рассматриваемыми в качестве одной из составляющих частей бюджетного федерализма, понимаются отношения, связанные с организацией системы финансовой помощи

нижестоящим бюджетам с целью обеспечения сопоставимого уровня потребления общественных благ независимо от места проживания граждан.

1. Исследование проблем сбалансированности бюджетной системы и возможных подходов к их решению позволило автору обосновать наличие трех *функций*бюджетного регулирования, реализуемых в субъекте Федерации: *выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности, укрепление доходной базы*и *стимулирование самостоятельного развития муниципальных образований.*
2. Автором доказано воздействие на уровень территориального развития не только различных видов финансовой помощи, но и прямых расходов регионального и федерального бюджетов, бюджетных инвестиций и расходов государственных социально-страховых внебюджетных фондов. В этой связи обосновывается необходимость отражения в *бюджетной классификации всех видов расходов федерального, регионального бюджетов и внебюджетных фондов в территориальном разрезе,*что позволит более качественно подойти к выбору инструментов бюджетного регулирования на уровне субъекта Федерации.
3. Разработана и апробирована *методика диагностики эффективности бюджетного регулирования в субъекте Федерации,*исходя из оценки самостоятельности территориальных бюджетов по следующим параметрам: распределение расходных полномочий; содержание доходных полномочий; распределение финансовой помощи.

Использование данной методики позволило оценить степень бюджетной асимметрии территорий Новосибирской области.

5. На основе анализа показателей асимметрии бюджетной обеспе  
ченности территорий Новосибирской области предложена эффективная  
модель бюджетного регулирования региональной бюджетной системы,  
которая включает в себя:

переход к дифференцированным нормативам отчислений регулирующих налогов с выделением выравнивающей части в общей сумме налоговых поступлений;

использование механизма оценки качества управления территорией на основе определения вклада территориальных органов власти в социально-экономическое развитие региона;

создание инвестиционного фонда территориального развития, средства которого распределяются на конкурсной основе;

- активное применение целевого программного финансирования.  
*Основные положения диссертации, выносимые на защиту:*

1. Концептуальное обоснование *функций бюджетного регулирования*как основы обеспечения вертикальной и горизонтальной сбалансированности бюджетной системы субъекта Федерации. Первая функция -*выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности*- имеет высокую социальную значимость и обусловлена необходимостью реализации минимальных социальных государственных стандартов на всей территории страны. Вторая - *укрепление доходной базы муниципальных образований*- направлена на поддержку территорий, у которых величина налогового потенциала на душу населения существенно ниже среднерегио-нального показателя. Финансовая самостоятельность является важным фактором становления института местного самоуправления. Это определяет содержание третьей функции бюджетного регулирования, которая заключается в *стимулировании самостоятельного развития муниципальных образований*и базируется на принципе экономической эффективности.
2. *Методика диагностики эффективности бюджетного регулирования в субъекте Федерации,*в основе которой лежит оценка уровня самостоятельности территориальных бюджетов и степени дифференциации муниципальных образований по основным параметрам социально-экономического развития. В качестве показателей, характеризующих

воздействие инструментов бюджетного регулирования на состояние территориальных бюджетов, предлагается использовать показатели обеспеченности собственными доходами, вариации среднедушевых доходов и расходов, сальдо межбюджетных финансовых потоков и его связь с налоговым потенциалом территорий, степень выравнивания бюджетной обеспеченности, индексы асимметрии социально-экономического развития территорий.

3. *Концепция бюджетного регулирования*в субъекте Федерации, направленная на повышение эффективности функционирования бюджетной системы. Реализация данной концепции предполагает решение следующих задач:

разграничение расходных полномочий на основе упорядочения бюджетного устройства региона и использования функционального подхода, а также - внедрения государственных минимальных социальных стандартов в управление региональными и муниципальными финансами. В рамках функционального подхода выделены следующие группы функций в зависимости от участия разных уровней власти в их реализации: региональные функции; региональные функции, исполнение которых целесообразно передать на местный уровень; местные функции, реализация которых обязательна на всей территории региона, и местные функции, рассчитанные исключительно на жителей конкретного муниципального образования;

повышение финансовой самостоятельности местных бюджетов, в т.ч., за счет выделения выравнивающей части при распределении регулирующих налогов (на примере налога на доходы физических лиц);

стимулирование самостоятельного развития муниципальных образований путем выделения специальных видов трансфертов по результатам оценки качества управления территорией, создания фонда территориального развития и более широкого использования технологий целевого программного финансирования.

***Практическая значимость работы***определяется прикладным характером изучения механизмов взаимодействия бюджетов разного уровня в Российской Федерации, направленностью исследования на решение проблем разбалансированности бюджетной системы, возникающих на субфедеральном уровне.

Предложенная автором концепция бюджетного регулирования на субфедеральном уровне может использоваться представительными и исполнительными органами власти субъекта Федерации и местного самоуправления при принятии решений по вопросам межбюджетного взаимодействия.

Основные теоретические положения работы могут быть использованы в учебном процессе при изучении таких дисциплин, как «Бюджетная система Российской Федерации», «Финансы региона и муниципалитетов», «Бюджетный процесс», в программах повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, а также - в научно-исследовательских работах по проблемам развития межбюджетных отношений.

***Апробация результатов исследования.***Основные идеи настоящего исследования докладывались автором на научных конференциях и семинарах регионального уровня. Отдельные результаты исследования были представлены в научно-исследовательской работе "Противоречия федеральных и региональных органов власти в области бюджетной и налоговой политики", выполненной в 1999 г. по заказу Российской академии государственной службы.

Ряд положений диссертации активно используется в учебном процессе: данное исследование легло в основу разработанного автором курса «Бюджетная система Российской Федерации», читаемого в Сибирской академии государственной службы в рамках программы обучения по специальностям «Государственное и муниципальное управление», «Финансы и кредит».

По теме исследования опубликовано 4 научных статьи общим объемом 1,7 печатных листа и I учебно-методическая работа объемом 4,6 печатных листа.

*Структура и объем работы.*Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения, библиографического списка литературы, включающего 135 наименований, содержит 15 рисунков, 20 таблиц и 11 приложений.

## Межбюджетные отношения и бюджетный федерализм:сущность и принципы реализации

Для изучения заявленных в работе вопросов принципиальное значение имеет рассмотрение основных понятий, характеризующих сферу межбюджетных отношений. В настоящее время в отечественной финансовой науке нет единого подхода к толкованию таких понятий как «бюджетный федерализм» и «межбюджетные отношения». Во многом это объясняется сравнительно небольшим периодом развития бюджетных отношений в Российской Федерации.

Термин «бюджетный федерализм» чаще всего используют для характеристики бюджетного устройства федеративного государства, определения принципов взаимоотношения федеральных и региональных органов власти как равноправных участников бюджетного процесса. При этом особое внимание уделяется оценке степени децентрализации бюджетной системы и финансовой самостоятельности территориальных образований.

Так, Игудин А.Г. определяет бюджетный федерализм, как «отношения на основе сочетания принципов централизма и децентрализма между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации по поводу формирования и реализации бюджетной политики государства, разграничения бюджетно-налоговых полномочий, расходов и доходов, распределения и перераспределения последних между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов Федерации при высокой степени самостоятельности территориальных бюджетов, исходя из необходимости единства общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на территориях субъектов Федерации и входящих в них муниципальных образований»1.

Романовский М.В. понимает под бюджетным федерализмом способ управления, при котором, органично сочетаются интересы всего государства с интересами отдельных его частей, обеспечивается единство и целостность страны при соблюдении самостоятельности территории в решении вопросов, включенных в их компетенцию. "Бюджетный федерализм", - отмечает М.В. Романовский - можно определить как отношения между федеральной властью и властями национально-государственных и административно-территориальных подразделений по поводу оптимального, научно-обоснованного распределения доходов бюджета каждого уровня и расходов, финансируемых из них".

Другой подход затрагивает государственно-правовые аспекты бюджетного федерализма. С правовой точки зрения, бюджетный федерализм рассматривается как форма бюджетного устройства государства и законодательная основа организации межбюджетных отношений.

Например, И.В. Подпорина подчеркивает, что бюджетный федерализм не ограничивается сферой межбюджетных отношений, а естественным образом пронизывает всю бюджетную систему страны. Под бюджетным федерализмом, по мнению автора, следует понимать такую форму бюджетного устройства, "которая предполагает реальное участие всех звеньев бюджетной системы в едином бюджетном процессе, в равной степени ориентированном на учет интересов всех участников бюджетного процесса"3.

## Особенности российской модели бюджетного федерализма

Проблемы согласования общегосударственных и региональных интересов существовали в России и до периода рыночных реформ, однако решались они с помощью механизмов, характерных для плановой экономики. Бюджетная система России (РСФСР) была составной частью бюджетной системы союзного государства (СССР). Бюджеты административно-территориальных единиц утверждались вышестоящими органами власти и входили в единый государственный бюджет. Межбюджетное регулирование в тот период времени включало в себя два основных механизма: распределение налоговых и неналоговых доходов между уровнями бюджетной системы (нормативы отчислений не были едиными, а устанавливались индивидуально) и дотации из вышестоящих бюджетов.

Основу российского бюджетного законодательства составляет Бюджетный кодекс Российской Федерации. Однако множество норм, регулирующих отношения между различными уровнями бюджетной системы содержится в Федеральных законах, Указах Президента и подзаконных актах. Поэтому, прежде всего, попытаемся проанализировать, насколько действующие нормативно-правовые акты согласованы между собой и как в них реализуется идея бюджетного федерализма.

Начало формированию новой системы межбюджетных отношений, базирующейся на принципах бюджетного федерализма, было положено принятым в 1991 г. Верховным Советом РСФСР Законом "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР" . Этот, по сути, первый акт российского бюджетного законодательства определил такие понятия как "бюджет", "бюджетная система", "бюджетный процесс", закрепил принципы и основы бюджетного устройства Российской Федерации, а также - установил порядок составления, рассмотрения и утверждения бюджетов, контроля за их исполнением. Данным законом были провозглашены новые принципы построения бюджетной системы: единства, полноты, реальности, гласности и самостоятельности всех бюджетов, входящих в бюджетную систему РСФСР (ст.З). В законе подробно раскрывались лишь принцип единства и принцип самостоятельности. В частности, под самостоятельностью бюджетов понималось наличие собственных источников доходов и право определять направления их использования. При этом к собственным источникам доходов бюджетов были отнесены закрепленные законодательно за каждым уровнем бюджетной системы источники доходов, отчисления по регулирующим доходным источникам и устанавливаемые самостоятельно органами государственной власти дополнительные источники (ст.9).

В данном законе не были закреплены понятия "межбюджетные отношения" и "бюджетный федерализм", не были определены полномочия различных уровней бюджетной системы и принципы их взаимодействия. Лишь небольшой абзац был посвящен бюджетному регулированию, основой которого, согласно закону, должно выступать распределение источников доходов между бюджетами разного уровня (ст. 18). Здесь же подчеркивалось, что средства вышестоящих бюджетов могут передаваться в бюджеты нижестоящего уровня безвозмездно з виде субвенций, субсидий и дотаций с целью покрытия их дефицита. Этим, в принципе, и ограничивалось законодательное регулирование межбюджетных отношений в данном документе.

В 1992 г. бюджетное законодательство было дополнено Законом «О субвенциях республикам в составе РФ, краям, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу»1. Закон был принят в целях регламентации порядка выдачи централизованной помощи субъектам Российской Федерации. Впервые в законодательном порядке были определены понятия субвенций и дотаций, установлены условия и порядок предоставления субвенций из федерального бюджета и из внебюджетных фондов.

## Развитие бюджетно-налоговых отношений на уровне субъекта Федерации

Исходя из принципов бюджетного федерализма, основными ориентирами организации межбюджетных отношений на субфедеральном уровне являются:

достижение баланса доходов и расходов территориальных бюджетов (как условие стабильности бюджетной системы);

выравнивание уровней бюджетной обеспеченности административно-территориальных единиц (как условие справедливости бюджетной системы);

стимулирование усилий местных властей к обеспечению роста собственных доходов и экономии расходов (как условие экономической эффективности).

Практическая реализация бюджетного федерализма в субъекте Федерации базируется на решении следующих важных задач: 1. разграничение расходных и доходных полномочий и 2. организация системы финансовой помощи нижестоящим бюджетам.

Решение первой задачи предполагает определение форм и методов мобилизации бюджетных ресурсов в распоряжение местных органов и использовании этих ресурсов в соответствии с целями и задачами, вытекающими из функций местных властей. Органы местного самоуправления могут рассматриваться как субъект, наделенный государственными полномочиями осуществлять функции управления на подведомственной территории от имени и в интересах всего населения. На начальном этапе формирования межбюджетных отношений необходимо определить состав расходных функций органов местного самоуправления и обосновать источники доходных поступлений в местный бюджет.

Наиболее важной и сложной задачей организации бюджетных отношений является обеспечение соответствия расходных функций и доходных поступлений, как условия вертикальной сбалансированности бюджетной системы. Организация системы финансовой помощи представляет собой частичное перераспределение финансовых ресурсов по вертикали (между уровнями бюджетной системы) и по горизонтали (между бюджетами одного уровня). Система финансовой помощи призвана нивелировать объективно существующие различия в уровнях социально-экономического развития муниципальных образований, расположенных на территории одного субъекта.

Так, по данным за 2001 г., районы Новосибирской области по плотности населения отличаются в 49 раз, по уровню доходов населения - в 4 раза, по уровню безработицы - в 9 раз. В 26 раз отличаются показатели объемов выпуска товаров и услуг. Разница в оборотах розничной торговли составляет 56 раз, уровень инвестиций в центральных районах области в 100 раз выше этого показателя по северным районам1.

В условиях столь существенной дифференциации районов области, а внутри районов - муниципальных образований, достичь выравнивания уровней финансовой обеспеченности бюджетов одного звена чрезвычайно сложно. Это требует перераспределения денежных средств между территориями области в виде разного рода трансфертов с тем, чтобы обеспечить всем жителям региона равный доступ к получению государственных и муниципальных услуг. В текущем периоде эта задача выглядит как поиск оптимального распределения ограниченного объема ресурсов.