Алтынникова Людмила Александровна. Методы совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Орел, 2005 183 c. РГБ ОД, 61:05-8/3890

**Содержание к диссертации**

Введение

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 10

1.1 Концепция развития бюджетного федерализма в России 10

1.2 Развитие межбюджетных отношений в субъектах Федерации в условиях бюджетной реформы 31

1.3 Зарубежный опыт развития бюджетного Федерализма 43

2. АНАЛИЗ ТЕНДЕНЦИЙ РАЗВИТИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ 60

2.1 Анализ структуры финансовых взаимоотношений бюджетов разных уровней в регионах России 60

2.2 Дифференциация бюджетных потенциалов муниципальных образований региона t 73

2.3 Анализ и оценка эффективности действующей схемы регулирования межбюджетных отношений в регионе 90

3. РАЗРАБОТКА МОДЕЛИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ 107

3.1 Оптимизация доходных и расходных полномочий в субъектах Федерации 107

3.2 Совершенствование методики распределения финансовой помощи муниципальным образованиям 119

3.3. Направления повышения качества межбюджетных отношений... 134

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

СПИСОКЛИТЕРАТУРЫ 150

ПРИЛОЖЕНИЯ 166

**Введение к работе**

**Актуальность темы диссертационного исследования.**Традиционной проблемой для любого государства, в первую очередь федеративного, является справедливое распределение властных полномочий, ответственности и их ресурсного обеспечения внутри страны между уровнями власти. Основные финансовые ресурсы реализации государственных полномочий аккумулируются в бюджетной системе. Ведущим инструментом для достижения баланса интересов федерации, ее субъектов и местного самоуправления являются межбюджетные отношения.

Переход к рыночным отношениям обусловил необходимость реформирования бюджетной системы и бюджетного устройства.

Практические результаты проводимых в России экономических преобразований не позволяют говорить о завершенности реформ. Основной вывод, к которому подводит десятилетний опыт реформирования заключается в том, что разграничение финансовых полномочий между бюджетами различных уровней не приводит к сбалансированности бюджетной системы.

Кроме того, современное состояние взаимоотношений между федеральным бюджетом Российской Федерации, бюджетами субъектов Федерации и местными бюджетами характеризуется многочисленными проблемами, которые чрезвычайно обострились.

Пропорции расщепления регулирующих налогов по уровням бюджетной системы устанавливаются ежегодно, что подрывает стимулы субъектов Федерации к привлечению инвестиций в регионы, развитию налогового потенциала территорий и повышению собираемости налогов.

Достижение сбалансированности бюджетов осуществляется посредством предоставления финансовой помощи из специально созданных фондов вышестоящих бюджетов.

Однако в результате выравнивания, перераспределение финансовых ресурсов происходит не в пользу активно работающих территорий. Такая модель не дает эффективных результатов, так как в ней не предусмотрен принцип распределения бюджетных полномочий, отсутствует механизм, заинтересованности регионов в расширении собственных источников" доходов бюджетов.

В этих условиях возникает объективная необходимость формирования концептуальной модели и обоснования системы инструментов регулирования межбюджетных отношений на основе анализа формирования и исполнения бюджетов, выявления причин их несбалансированности, определения реальных критериев самодостаточности и самофинансирования бюджетов различных уровней с учетом стратегических целей развития регионов, адекватных рыночным условиям.

**Степень научной разработанности проблемы.**Вопросы, связанные с.  
теоретическими и практическими аспектами формирования межбюджетных  
отношений вызывают интерес у зарубежных и отечественных ученых на-  
протяжении многих десятилетий. Теоретическим фундаментом исследований  
в данной области можно считать работы: А. Бабича, Т. Грицюк, М. Иванова,  
О. Калинченко, Ю. Любимцева, В. Малышева, Л. Павловой, И. Подпориной,.  
С. Прокофьева, Н. Сабитовой, Н. Фроловой и др. *т-*

Изучению форм и методов формирования межбюджетных отношений,» исследованию проблем самодостаточности и самофинансирования бюджетов регионов, определению сбалансированности бюджетов различных уровней, вопросам проведения анализа доходных источников, расходных полномочий и выделения финансовой помощи посвящены работы многих отечественных, ученых, таких как - А. Александрова, А. Бирюкова, А. Игудина, Л. Давыдовой, В. Нестерова, Б. Преображенского, И. Миронова, В. Садкова, И. \* Соломко, В. Христенко, В. Шуба, и зарубежных: Карла X. Третнера, Л. Иенсена, Р. Эбеля.

Отдавая должное перечисленным авторам, следует отметить, что\*.

**5**большинство работ ориентировано на проблемы формирования доходной части бюджетов различных уровней и нормативного регулирования, а также применения зарубежного опыта развития межбюджетных отношений к российской практике.

До настоящего времени отсутствует единство взглядов в определении ключевых понятий, содержания и методик расчета трансфертов из специально созданных фондов поддержки регионов, подходов определения, самодостаточности бюджетов.

Анализ степени разработанности проблемы формирования межбюджетных отношений на уровне региона в современных условиях показывает, что несмотря на большое внимание отечественных и зарубежных ученых вопросы реформирования бюджетной системы, финансовое регулирование межбюджетных отношений, возможности реализации бюджетных полномочий на региональном уровне не получили комплексного решения.

Необходимость исследования различных вопросов бюджетного: федерализма в Российской Федерации, оценки эффективности межбюджетных отношений на уровне региона предопределило выбор темы, постановку проблемы и задачи диссертационного исследования.

**Цель диссертационного исследования**заключается в методическом#>обеспечении системы формирования межбюджетных отношений на основе комплексного анализа совокупности факторов и условий, определяющих уровень самодостаточности и самофинансирования бюджетов региона. Поставленная цель потребовала решения следующих задач:

исследовать этапы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации, его правовую базу и зарубежный опыт развития;

провести анализ структуры финансовых взаимоотношений различных уровней бюджетов;

рассмотреть методические подходы к определению

самодостаточности и самофинансирования бюджета региона;

- определить условия достижения сбалансированности бюджетов  
различных уровней;

разработать рейтинговую оценку бюджетного потенциала муниципального образования;

усовершенствовать методику распределения финансовой помощи регионам муниципальным образованьям;

предложить механизм формирования межбюджетных отношений на-региональном уровне.

**Область исследования**соответствует п.2.2. «Государственная политика регулирования финансовых взаимосвязей в системе федеративных потоков», п.2.3. «Бюджетно-налоговая система и бюджетная политика государства в рыночной экономике» специальности 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» паспорта специальностей ВАК Министерства образования России.

**Объектом исследования**является бюджетная система региона.

**Предметом исследования**является система межбюджетных-отношений на региональном уровне.

**Теоретической и методологической основой исследования**являются научные труды отечественных и зарубежных ученых - экономистов, посвященных проблемам формирования межбюджетных отношений на', региональном уровне, выявлению причин и определению критериев уровней самодостаточности и самофинансирования бюджетов субъектов федерации и местных бюджетов, определения возможности реализации бюджетных полномочий.

В основу проведения диссертационного исследования положен-*т*системный подход как общенаучная методология с использованием методов' сравнительного, экономико-статистического, индексного, графического' анализа, логического обобщения.

Информационной базой исследования послужили официальные/

7  
статистические данные Государственного комитета по статистики  
Российской Федерации, Министерства Финансов Российской Федерации,  
Орловского областного комитета государственной статистики,

администрации Орловской области, материалы периодической  
Л\* экономической печати, данной официальной отчетности исследуемого

региона.

**Научная новизна исследования**заключается в разработке научно-обоснованных теоретико-методических положений концептуальной модели формирования межбюджетных отношений на региональном уровне.

Научная новизна подтверждается следующими научными результатами исследования, выносимыми на защиту:

уточнено и дополнено содержание бюджетного федерализма с учетом зарубежного опыта и российских особенностей;

сформулировано авторское определение понятия «бюджетный

потенциал», характеризующее его как совокупность бюджетных ресурсов,

^., сформированных на определенной территории под влиянием экономических

и нормативно-правовых условий, позволяющих достигнуть оптимальной

величины доходов, покрывающих нормативные расходы.

раскрыты особенности развития межбюджетных отношений в российской экономике на основе теоретического исследования объективных и субъективных причин взаимоотношений бюджетов различных уровней;

предложен критерий вертикальной сбалансированности бюджетов, позволяющий определить степень ее достижения при распределении доходных и расходных полномочий;

разработаны и определены критерии и принципы разграничения /  
У4 расходных полномочий бюджетной системы, обеспечивающие потребности

муниципальных образований;

усовершенствована существующая методика распределения финансовой помощи муниципальным образованиям из вышестоящих бюджетов с учетом единых социальных стандартов и половозрастного

**8**состава населения региона;

предложен механизм формирования межбюджетных отношений на региональном уровне, позволяющий минимизировать встречные финансовые потоки и упростить схему распределения денежных средств внутри бюджетной системы.

**Практическая значимость исследования.**Выводы и предложения, сформулированные в работе, расширяют теоретическую базу для решения проблемы формирования межбюджетных отношений и могут быть использованы при совершенствовании системы бюджетных взаимоотношений в деятельности финансовых органов субъектов Федерации, муниципальных образований в рамках проводимой государственной политики.

Реализация результатов диссертационной работы также могут быть применены в учебном процессе при преподавании таких дисциплин как «Финансы», «Финансы и кредит», «Бюджетная система», «Государственные и муниципальные финансы», «Налоговая система».

**Апробация результатов работы.**Основные положения и результаты диссертационного исследования были доложены и обсуждены на научных конференциях: «Социально-экономическое и инновационное развитие России и региона: реальность и перспективы» (г. Орел, 2001 г.), «Проблемы становления, тенденции реформирования и государственное регулирование экономики России» ( г. Орел, 2002 г.), «Экономическое созидание в регионе: проблемы и механизмы реализации» (г. Орел, 2002 г.), «Социально-экономическое развитие регионов» (г.Воронеж, 2004 г.), «Экономический рост в России: перспективы и проблемы» (г. Орел, 2004г.), «Компьютерные технологии при моделировании в управлении и экономики» (Харьков, 2004г.), «Экономическое и социальное развитие регионов России» (Пенза, 2004г.), «Проблемы и перспективы совершенствования национальных налоговых систем» (Орел, 2004г.)

**Публикации.**Основные положения диссертационного исследования

**9**отражены в 10 публикациях, общим объемом 2,55 п.л., в т.ч. авторских 2,55 п.л.

**Объем и структура работы.**Диссертация состоит из введения, трех  
глав, заключения, списка литературы, приложений. Содержание работы  
*^*изложено на 165 страницах, включает 39 таблиц, 15 рисунков.

**^**

## Концепция развития бюджетного федерализма в России

Бюджетно-налоговые отношения между федеральными, региональными и местными органами власти, способствующие или тормозящие экономическое развитие страны, в России, как федеративном государстве могут строиться только на основе бюджетного федерализма.

Введение принципов реального федерализма в сфере государственного устройства потребовало серьезной реформы бюджетной системы и межбюджетных отношений внутри России.

Основы бюджетного устройства определяются формой государственного устройства страны, действующим в ней основными законодательными актами, ролью бюджета в общественном воспроизводстве и социальных процессах. Составной частью бюджетного устройства является бюджетная система.

Бюджетная система - это основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая нормами права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Построение бюджетной системы Российской Федерации основано на Конституции РФ и конституциях республик в составе РФ. В соответствии с Конституцией РФ (статьи 71 и 132) и Бюджетным кодексом РФ (статья 10) бюджетная система Российской Федерации состоит из трех уровней:

1) федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;

2) бюджетов субъектов Российской Федерации (региональных бюджетов) и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов;

3) местных бюджетов.

Образование трехуровневой бюджетной системы в любой стране обуславливается наличием территориально-хозяйственных региональных комплексов и значительной дифференциацией региональных предпочтений, относящихся к локальным общественным благам, которые в большей степени различаются между регионами, чем внутри регионов. В тоже время трехуровневая бюджетная система невозможна без существования такой системы как межбюджетные отношения.

Все бюджеты, входящие в бюджетную систему страны, взаимодействуют в рамках межбюджетных отношений.

Бюджетный кодекс трактует межбюджетные отношения как отношения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления.

По мнению A.M. Бабича межбюджетные отношения - это совокупность отношений между органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Федерации и органами местного самоуправления по поводу разграничения и закрепления бюджетных полномочий, соблюдения прав, обязанностей и ответственности законодательных, представительных и исполнительных органов власти в области составления, утверждения и исполнения бюджетов и бюджетного процесса.

## Анализ структуры финансовых взаимоотношений бюджетов разных уровней в регионах России

В основу построения межбюджетных взаимоотношений между областным бюджетом и бюджетами муниципальных образований положены основные требования федерального Закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 6 ноября 2003 года N 131-ФЗ, бюджетного послания Президента Российской Федерации, программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, одобренной постановлением Правительства РФ от 15 августа 2001 года N 584 с учетом основных параметров прогноза социально-экономического развития Российской v Федерации и Орловской области на 2003 год и на период до 2005 года. Межбюджетные отношения в субъекте Федерации строятся на следующих принципах:

- бюджетной ответственности;

- самостоятельности муниципальных бюджетов;

- равенства муниципальных бюджетов во взаимоотношениях с областным бюджетом, прозрачности межбюджетных отношений;

- взаимной ответственности и согласования интересов всех уровней бюджетной системы;

- применения единой для всех муниципальных образований і методологии;

- выравнивания душевой бюджетной обеспеченности муниципальных образований по доходам до установленного уровня;

- максимально возможного сокращения встречных финансовых потоков;

- повышения заинтересованности органов местного самоуправления в увеличении собственных доходов местных бюджетов;

- повышения зависимости муниципальных бюджетов от результатов собственной деятельности, а не от вышестоящего бюджета.

Также отметим, что система межбюджетных отношений в регионе направлена на достижение следующих целей:

- повышение уровня жизни, обеспечение социальной защищенности и

равного доступа населения к общественным (бюджетным) услугам и

социальным гарантиям на всей территории области;

- обеспечение устойчивого экономического развития при оптимальном использовании налогового и ресурсного потенциала муниципальных образований;

- стимулирование органов местного самоуправления к более полному использованию собственных доходных источников и достижению финансовой стабильности;

- управление общественными финансами от имени и в интересах населения при максимально эффективном использовании налоговых и иных ресурсов для производства общественных услуг, прозрачности и подотчетности налогово-бюджетной политики;

- достижение общественного согласия по вопросам распределения между властями разных уровней налогово-бюджетных полномочий, создание условий для эффективного выполнения региональными и местными органами власти своих функций;

- обеспечение единства налогово-бюджетной системы, предотвращение появления и смягчение диспропорций социально-экономического развития муниципальных образований.

Кроме того, необходимо отметить, что в соответствии с новой редакцией Бюджетного кодекса в состав собственных доходов включены доходы, полученные в виде безвозмездных и безвозвратных перечислений за исключением субвенций из Федерального фонда компенсаций.

Доходная часть муниципальных бюджетов формируется по нормативам отчислений от федеральных и региональных налогов.

Взаимоотношения между областным бюджетом и бюджетами муниципальных образований формируются на основе предоставления помощи бюджетам территорий в целях их сбалансированности по доходам и расходам за счет дотаций и целевых субвенций с направлением на выплату заработной платы (с начислениями на нее) работникам учреждений образования, страховые платежи в территориальный фонд обязательного медицинского страхования за неработающее население, выплатой пособий детям, находящимся под опекой (попечительством).

## Анализ структуры финансовых взаимоотношений бюджетов разных уровней в регионах России

В России с 1994 гола осуществляется поиск путей реформирования межбюджетных отношений. В последние годы произошло усиление формализации расчетов по определению финансовой помощи регионам из федерального бюджета и можно отметить продвижение вперед в устранении субъективного влияния на результаты этих расчетов.

Принятые Государственной думой законы, касающиеся общих принципов организации региональных и местных органов власти, изменения Бюджетного кодекса закладывают основу очередного этапа реформирования межбюджетных отношений.

Между тем, основным стимулирующим фактором в межбюджетных отношениях для достижения высоких социально-экономических показателей является не поощрительные вливания из вышестоящих бюджетов, а четкое и обоснованное разграничение расходных полномочий и соответствующих им доходных источников между уровнями бюджетной системы при относительно стабильном и налоговом и бюджетном законодательстве.

Система межбюджетных отношений не отвечает основополагающим принципам бюджетного федерализма: доходные полномочия центра и субъектов РФ не совпадают с их расходной ответственностью. Дефициты в ресурсах при выравнивании на федеральном уровне составляют от 5 до 37 процентов.

Нерешенной проблемой остается неопределенность уровня бюджетного выравнивания, которая не дает возможности определиться с вертикальным распределением финансовых средств между уровнями бюджетной системы.

Неопределенность вертикального распределения обуславливает необходимость наличия федеральных средств межбюджетного регулирования в ущерб собственным доходам территориальных бюджетов. В результате большая часть налоговых поступлений нестабильна и может быть перераспределена в пользу федерального центра, что служит важнейшей причиной сохранения обостренности в межбюджетных отношениях.

Еще одним критерием оценки действующей системы межбюджетных отношений является уровень и тенденции бюджетной асимметрии. В настоящее время существуют налогово-бюджетные асимметрии трех типов: по статусу субъектов Федерации, внестатусная (по разнице бюджетно-налоговых потенциалов), по налогоплательщикам (система льготного налогообложения). (Таблица 28)

Для комплексной оценки бюджетной асимметрии имело место ее увеличение. Как показал анализ, при сопоставлении минимальных и максимальных значений душевых доходов собственных доходов и душевых налоговых и налоговых доходов снижение асимметрии было в связи с существенным повышением минимальных значений душевых собственных доходов, опередившим рост за этот же период максимальных значений этого показателя. [149]

Но наиболее обоснованную оценку бюджетной асимметрии обозначили сопоставление средних величин бюджетной обеспеченности по двадцати регионам с наименьшими и двадцати регионам с наибольшими значениями этого показателя.

Происходит ориентация на финансовую помощь из вышестоящего бюджета для сокращения бюджетной асимметрии, а не наращивание собственного налогового потенциала на соответствующих территориях.