Федорова Алена Юрьевна. Межбюджетное регулирование в субъектах Российской Федерации : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 Тамбов, 2006 191 с. РГБ ОД, 61:07-8/1185

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Концептуальные основы организации межбюджетных отношений 14

1.1 Межбюджетные отношения, межбюджетное регулирование и бюджетный федерализм: сущность и принципы реализации 14

1.2 Модели межбюджетных отношений некоторых зарубежных стран 36

1.3 Особенности российской модели межбюджетных отношений 49

1.3.1 Особенности российской модели межбюджетных отношений в периоде 1990-200ІГГ 49

1.3.2 Реформирование межбюджетных отношений после 2001 года 59

Глава 2. Межбюджетное регулирование в субъектах Федерации (на примере Тамбовской области) 85

2.1 Анализ развития бюджетно-налоговых отношений (на примере Тамбовской области) 85

2.2 Основные проблемы межбюджетных отношений в субъектах Федерации 126

2.3 Межбюджетнос регулирование в субъектах Федерации 138

Заключение 154

Список использованной литературы 162

Приложения 174

**Введение к работе**

АКТУАЛЬНОСТЬ ТЕМЫ ИССЛЕДОВАНИЯ. В настоящее время, роль бюджета в отношениях, связанных с распределением денежных средств, обеспечивающих формирование устойчивых прямых и обратных связей хозяйственного механизма, сбалансированное развитие территориальной социально-экономической инфраструктуры, резко возрастает, что актуализирует необходимость его глубокого и всестороннего исследования.

До начала в Российской Федерации реформы экономической и политической систем вопросы косвенного, в том числе бюджетного, регулирования региональной экономики, не исследовались в достаточной степени. Кроме того, и зарубежный опыт организации межбюджетных отношений, бюджетного регулирования территориальных воспроизводственных процессов при идеологшации экономической жизни и априорной уверенности в прогрессивности социалистического хозяйства и модели экономического (бюджетного) федерализма также не был предметом серьезных научных исследований российских ученых.

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 годов 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.

**4**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 асимметрия социально-экономического положения субъектов Федерации (а внутри них - муниципальных образований) и рост числа дотационных регионов.

В настоящее время межбюджетные отношения являются одной из наиболее динамично развивающихся сфер финансовых отношений и находятся в центре внимания органов власти всех уровней. Основными аргументами для исследования служит наличие следующих проблем:

отсутствие критериев для создания и оценки системы межбюджетного регулирования;

несбалансированности бюджетной обеспеченности регионов;

наличие низкой доли собственных доходных источников и высокой доли финансовой помощи доходов территориальных бюджетов;

отсутствие комплексного подхода к выравниванию дисбалансов бюджетной системы и повышению прозрачности межбюджетных отношений;

отсутствие системы (программы) действий в области тщательного исследования социально-экономической ситуации в регионе (для реалистичной оценки внешних и внутренних условий развития региона и его ресурсов), в рамках использования формата SWOT- анализа, главными качествами которого являются наглядность, удобство и простота и т.д.

Недостаточная проработанность вопросов взаимодействия бюджетов снижает эффективность бюджетной политики, отрицательно сказывается на функционировании финансовой системы и экономики в целом, а также на региональном развитии.

**5**В связи с этим актуальность задач, рассматриваемых в данном научном исследовании, не вызывает сомнений.

**СТЕПЕНЬ РАЗРАБОТАННОСТИ ПРОБЛЕМЫ.**Теоретические вопросы межбюджетных отношений стали широко рассматриваться в конце XIX - начале XX века, хотя и до этого предпринимались попытки исследовать воздействие бюджета и налогов на финансовое состояние страны, отдельных отраслей экономики или различных социальных групп населения. Принципиальные положения взаимоотношений государства и хозяйствующих субъектов в области налогообложения и бюджетного финансирования, влияния бюджетных рычагов на экономику разработаны в трудах Дж. С. Миля, в. Пети и Д. Риккардо, А. Смита. Проблему бюджетного регулирования затрагивали в своих работах Д. Кейпс, У. Митчелл, Д. Хикс. Среди наиболее известных ученых, внесших значительный вклад в изучение вопросов влияния бюджетной и налоговой политики на экономику правомерно выделить Э. Аткинса, Р. Бодвея, С.Брауна, Д. Бредфорда, П. Джексона, Дж. Кемпа, А. Лаффера, Л. Миллера, Р. Масгрейва, Ф. Неймарка, А. Оукена, Ф. Перроу, Дж. Робинсона, П. Самуэльсона, Д. Хикса и др.

Вопросы совершенствования межбюджетных отношений и развития бюджетного федерализма рассматриваются в трудах многих отечественных ученых - экономистов. 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; проблемы организации межбюджетных отношений и становления бюджетного федерализма освещены в работах О.И. Бетина, О.В. Богаче-вой, А.Г Игудина, A.M. Лаврова, Ю.И. Любимцева, И.В. Подпориной, Е.В. Пономаренко, В.М. Родионовой; анализ особенностей территориального развития и инструментов региональной политики представлен в трудах А.Г. Гранберга, В.И. Клисторина, В.Н. Лексина, А.С. Маршаловой, В.М. Родионовой, В.Е. Селиверстова, С.А. Суспицина, А.Н. Швещова.

Несмотря на достаточную разработанность в мировой экономической литературе вопросов межбюджетных отношений и бюджетного регулирования, многие проблемы остаются далекими от разрешения, особенно в условиях кризисных явлений, усугубляющих проблемы. Это относится и к степени разработанности проблем межбюджетных отношений в Российской Федерации на региональном уровне. Наличие различных подходов к формированию бюджетно-налоговых систем на субрегиональном уровне требует более детального изучения межбюджетного взаимодействия субъектов Федерации и муниципальных образований и разработки практических рекомендаций по совершенствованию межбюджетных отношений.

ОСНОВНОЙ ЦЕЛЬЮ диссертационной работы является разработка научного обоснования мер по совершенствованию межбюджетного регулирования на региональном уровне.

Достижение цели диссертационной работы обусловило необходимость постановки и решения следующих основных ЗАДАЧ:

исследовать сущность межбюджетных отношений и бюджетного регулирования, выделить основные критерии создания и оценки системы межбюджетного регулирования;

оценить степень вертикальной сбалансированности бюджетной обеспеченности (на примере Тамбовской области), на основе анализа развития бюджетно-налоговых отношений на региональном уровне и коэффициента Хан-тера.

-провести SWOT - анализ межбюджетных отношений на региональном уровне и построить программу действий, регулирования межбюджетных отношений в зависимости от различных ситуаций, выявить основные проблемы в области межбюджетных отношений и бюджетного регулирования;

- произвести вариантные расчеты с целью увеличения доходной части бюд  
жетов регионального и субрегионального уровней и ускорения перехода до  
тационных субъектов федерации имеющих средний налоговый потенциал в  
недотационные регионы;

- разработать модель построения, и реализации эффективной политики межбюджетного регулирования в субъекте федерации;

-разработать меры по сглаживанию дисбалансов бюджетной обеспеченности регионов и повышению прозрачности межбюджетных отношений. ОБЪЕКТ ИССЛЕДОВАНИЯ. Объектом исследования выступают отношения по формированию, а также горизонтальному и вертикальному распределению средств бюджета.

ПРЕДМЕТ ИССЛЕДОВАНИЯ. Предметом исследования является региональный уровень бюджетной системы.

МЕТОДОЛОГИЧЕСКОЙ И ТЕОРИТИЧЕСКОЙ ОСНОВОЙ ИССЛЕДОВАНИЯ послужили положения историко-диалектического, экономико-статистического, формально-логического, сравнительного анализа и системного моделирования, методы индукции и дедукции, графические методы. В основу исследования легли важнейшие положения современной экономической науки, обобщение опыта отечественной и зарубежной хозяйственной практики.

В диссертационном исследовании широко используется специальная литература по проблемам развития межбюджетных отношений, а также законодательные и нормативно-правовые акты органов государственной власти Российской Федерации, статистические сборники Федеральной службы статистики, данные монографических изданий и периодической печати, труды научных коллективов, научных конференций и семинаров. СООТВЕТСТВИЕ ТЕМЫ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ ТРЕБОВАНИЯМ ПАСПОРТА СПЕЦИАЛЬНОСТЕЙ ВАК МО РФ (экономические науки). Диссертационная работа выполнена в рамках пунктов 2.2. 'Тосударственная политика регулирования финансовых взаимосвязей в системе федеративных потоков" и 2.3. "Бюджетно-налоговая система и бюджетная политика государства в рыночной экономике" Паспорта специальности ВАК России 08.00.10 "Финансы, денежное обращение и кредит".

НАУЧНАЯ НОВИЗНА диссертационного исследования заключается в решении научной проблемы по совершенствованию межбюджетных отношений. К основным положениям, которые характеризуют научную новизну и выносятся на защиту, относят следующие:

сформулированы основные критерии создания и оценки системы межбюджетного регулирования, к которым относятся: адекватность, соответствие, стимулирование, эффективность, равенство, ясность, предсказуемость и вовлеченность.

выявлена средняя степень вертикальной сбалансированности бюджета Тамбовской области и разработаны предложения по ее повышению, заключающиеся в расширения состава неналоговых доходов и четкого правового регулирования уже имеющихся, с организацией эффективной системы их администрирования и учета (проведение инвентаризационных проверок) и увеличении собственных доходов бюджета путем расширения коммерческих принципов в использовании экономического потенциала региона, предусматривающее эффективное использование его природных ресурсов, а также создании стимулов для привлечения средств из внебюджетных источников (использование долевого (или полного) участия предпринимателей и коммерческих организаций в финансировании отдельных мероприятий и объектов городского или регионального значения);

-на основе проведенного на примере Тамбовской области SWOT-анализа межбюджетных отношений, выявлены основные слабые, сильные стороны, возможности и угрозы межбюджетного регулирования в субъектах Федерации (муниципалитетах), а также разработан план действий по регулированию межбюджетных отношений в зависимости от доминирования удельного веса показателей сильной стороны и удельного веса показателей слабой стороны;

- выявлены основные проблемы процесса разработки и реализации системы  
межбюджетных отношений и ігх регулирования в субъектах РФ. К ним были  
отнесены: отсутствие критериев для создания и оценки системы межбюджет  
ного регулирования; отсутствие системы (программы) действий в области

тщательного исследования социально-экономической ситуации в регионе, использующихся для реалистичной оценки внешних и внутренних условий развития региона и его ресурсов; отсутствие достаточного контроля за распределением и передачей средств нижестоящим бюджетам; низкая доля собственных доходов бюджетов (как налоговых, так и неналоговых) регионального и муниципального уровней;

-произведены вариантные расчеты размеров собственных доходов консолидированного бюджета Тамбовской области на основе показателей бюджетной обеспеченности и даны следующие предложения с целью укрепления доходной части бюджетов субъектов Федерации и органов местного самоуправления, а также ускорения перехода дотационных регионов, имеющих средний налоговый потенциал в число недотационных: изменить нормативы зачислений налога на прибыль предприятий (10% зачислять в федеральный бюджет, 20% - в региональный, 70% - в местные), использовать в качестве совместного источника доходов налог на добавлешгую стоимость (50% поступлений налога передается муниципальным образованиям, федеральному и региональным бюджетам по 25%), налог на игорный бизнес полностью закрепить за региональным бюджетом;

аргументирована необходимость зачисления налога на доходы физических лиц в федеральный бюджет, после фазы выравнивания бюджетной обеспеченности региональных и муниципальных бюджетов, в целях сглаживания дисбалансов территорий;

предложена модель построения, и реализации эффективной политики межбюджетного регулирования, проводимой региональными органами власти, включающая задачи бюджетной политики, инструменты реализации и показатели оценки ее эффективности;

обоснована необходимость замены взаимных расчетов (одного из самых непрозрачных инструментов межбюджетных отношений) адресными (целевыми) трансфертами. Показано, что данная замена, позволит повысить прозрачность системы распределения финансовой помощи.

**10 ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ:**

1. Наличие большого количества проблем, решаемых в рамках межбюджетного регулирования, зачастую превышает реальные возможности реализации межбюджетного регулирования и затрудняет выбор его наиболее приоритетного направления. Основными критериями создания и оценки системы межбюджетного регулирования должны стать следующие: адекватность, соответствие, стимулирование, эффективность, равенство, ясность, предсказуемость и вовлеченность.
2. К наиболее эффективным направлениям по повышению бюджетной сбалансированности регионов, можно отнести следующие: расширение состава неналоговых доходов и четкого правового регулирования уже имеющихся, с организацией эффективной системы их администрирования и учета (проведеіше инвентаризационных проверок) и увеличение собственных доходов бюджета путем расширения коммерческих принципов в использовании экономического потенциала региона, предусматривающее эффективное использование его природных ресурсов, создание стимулов для привлечения средств из внебюджетных источников (использование долевого (или полного) участия предпринимателей и коммерческігх организаций в финансировании отдельных мероприятий и объектов городского или регионального значения); а также использование налога на доходы физических лиц для выравнивания бюджетной обеспеченности (когда федеральный центр обеспечивает равные возможности для всех субъектов Федерации) путем зачисления его в федеральный бюджет после фазы выравнивания, предполагает частичное решение проблем, связанных с асимметричностью бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований.
3. Использование SWOT-анализа межбюджетных отношений (на примере Тамбовской области) для построения системы действий, включающих как стратегические направления, так и программы и проекты оперативного регулирования межбюджетных отношений позволяет выявить основные слабые

стороны, сильные стороны, а также возможности и угрозы межбюджетных отношений и построить план действий по их регулированию в субъектах федерации (муниципалитетах).

4. В целях совершенствования системы межбюджетных отношений и развития экономики регионального уровня в диссертации предлагается увеличить долю закрепленных налоговых доходов бюджетов территорий (на примере Тамбовской области): изменить нормативы зачислений налога на прибыль предприятий (10% зачислять в федеральный бюджет, 20% - в региональный, 70% - в местные), использовать в качестве совместного источника доходов налог на добавленную стоимость (50% доли которого передается муниципальным образованиям, федеральному и региональным бюджетам по 25%), налог на игорный бизнес полностью закрепить за региональным бюджетом; 5. Заменить выделение средств посредством взаимных расчетов целевыми (адресными) трансфертами, что позволит повысить прозрачность системы межбюджетных отношений, которая является лучшим средством контроля со стороны общества за эффективностью управления общественными финансами, повышает ответственность органов региональной и муниципальной власти за принятые решения, содействует укреплению внутренней дисциплины в государственных и муниципальных учреждениях.

**НАУЧНАЯ И ПРАКТИЧЕСКАЯ ЗНАЧИМОСТЬ**заключается в углублении знаний о механизмах управления межбюджетными отношениями в Российской Федерации, направленностью исследования на разработку конкретных предложений и рекомендаций по повышению эффективности использования межбюджетных отношений на региональном уровне, позволяющих снизить вертикальные и горизонтальные дисбалансы бюджетной обеспечешюсти регионов. Они могут послужить исходным материалом для дальнейших исследований, направленных на совершенствование межбюджетных отношений в субъектах федерации.

**12**Предложенная модель бюджетного регулирования на субрегиональном уровне может использоваться представительными и исполнительными органами власти субъекта федерации и местного самоуправления при принятии решений по вопросам межбюджетных отношений в процессе дальнейшего их реформирования.

Предложение по зачислению налога на доходы физических в федеральный бюджет лиц после фазы выравнивания бюджетной обеспеченности может использоваться органами власти территорий для сглаживания вертикальных дисбалансов.

Сформулированные в работе теоретические предложения и выводы могут быть использованы в преподавании таких дисциплин, как "Бюджет и бюджетная система Российской Федерации", "Финансы", "Бюджетный процесс", "Налоги", а также при подготовке учебных программ, пособий. **АПРОБАЦИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ ИССЛЕДОВАНИЯ.**Ряд положений диссертационного исследования обсуждались на докладах III научно-практической конференции ТГТУ "Экономика и бизнес: Позиция молодых ученых" (Тамбов 2003г.) и международной научно-практической конференции ТГТУ "Прогрессивные технологии развития" (Тамбов2004г).

Результаты проведенного исследования были использованы в качестве аналитического материала в работе УФК по Тамбовской области и финансового отдела Администрации г. Котовска Тамбовской области, что подтверждается справками о внедрении.

Отдельные положения диссертации активно используется в учебном процессе: данное исследование легло в основу разработанного автором курса "Бюджет и межбюджетные отношения", читаемого в Тамбовском государственном университете им. Г.Р. Державина в рамках программы преподавания по специальности "Финансы и кредит".

По теме исследования опубликовано 10 научных статей общим объемом 4,1 печатных листа, авторский объем составляет 3,8 печатных листа, из них 1 статья в журнале, рекомендуемом ВАК.

**13**СТРУКТУРА И ОБЪЕМ РАБОТЫ. Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованной литературы, включающего 144 наименования, содержит 9 рисунков, 20 таблиц и 9 приложений.

## Межбюджетные отношения, межбюджетное регулирование и бюджетный федерализм: сущность и принципы реализации

Совершенствование финансовых отношений между федеральными, региональными и местными органами власти является одним из ключевых факторов экономического и политического развития России. Эти отношения не только связывают воедино бюджетную систему государства, но и обеспечивают ее эффективное функционирование за счет достижения равного для всех регионов уровня бюджетной обеспеченности и, соответственно, унифицированного объема бюджетных услуг, предоставляемых населению.

Для рассмотрения и изучения вопросов, представленных в данной работе принципиальное значение имеет рассмотрение основных поііятий и принципов, 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, Бетин О.И. понимает под бюджетным федерализмом систему налоговых и межбюджетных отношений между федеральными, региональными и муниципальными уровнями управления на всех стадиях бюджетного процесса. "Бюджетный федерализм", - отмечает О.И. Бетин - это экономическая категория, характеризующая, во-первых, многоуровневость бюджетной системы, во-вторых, налогово-бюджетные взаимоотношения органов власти и управлення разных уровней на различных этапах (ступенях) бюджетного процесса, в-третьих, инвариантность функционирования бюджетов разных уровней и, в-четвертых, нормы и правила построения межуровневых взаимоотношений бюджетной системы" [20].

Игудин А.Г. определяет бюджетный федерализм, как "отношения на основе сочетания принципов централизма и децентрализма между федеральными 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 общегосу-дарствеїшьіх интересов и интересов населения, проживающего на территориях субъектов Федерации и входящих в них муниципальных образований" [29; 59; 60].

Романовский М.В. понимает под бюджетным федерализмом способ управления, при котором, органично сочетаются шгтересы всего государства с интересами отдельных его частей, обеспечивается единство и целостность страны при соблюдении самостоятельности территории в решении вопросов, включенных в их компетенщпо. Романовский М.В. считает, что бюджетный федералщм можно определіггь как отношения между федеральной властью и властями национально-государственных и адмшшстративно 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 межбюджетиых отношений [30]. Например, И.В. Подпорина считает, 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" [99].

Тихомиров Ю.А. определяет федерализм как способ сочетания централизации и самостоятельности территориальных звеньев государства, при котором учитываются национальные, географические и социально-экономические особенности регионов [124],

Сущность бюджетного федерализма, по мнению Лаврова A.M. заключается "в нормативно-законодательном установлении бюджетных прав и обязанностей двух равноправных сторон - федеральных и региональных органов власти и управления, правил их взаимодействия на всех стадиях бюджетного процесса, методов частичного перераспределения бюджетных ресурсов между уровнями бюджетной системы и регионами" [78; 79].

Пулеико Д.П. считает, что в словосочетании «бюджетный федерализм" определяющим является понятие федерализма как формы государственного устройства. Бюджетная система страны формируется под воздействием объективных факторов, ее формирование в первую очередь зависит от государственного устройства, которое закрепляет статус составных частей государства (национально-территориальных, административно- территориальных единиц), иерархию органов власти и принципы их взаимодействия [107].

Авторы Коков В. и Любимцев Ю. указывают на наличие внутренней и внешней сферы бюджетного федерализма. Внутренний бюджетный федерализм представляет собой межбюджетные отношения между федеральным цеіггром и субъектами Федерации, которые реализуются через систему финансовых связей федерального бюджета и совокупности бюджетов более низкого уровня - субъектов Федерации, оставляя за рамками взаимоотношення с источниками бюджетных средств и получателями бюджетных ресурсов. С этой точки зрения, система бюджетного федерализма характеризуется как "взаимодействие экономических и политических интересов властных уровней и структур (органов) государства, направленных на формирование, присвоение, распоряжение и использование денежных ресурсов общества посредством системы налогов, платежей, сборов и системы бюджетных ассигнований и расходов [70], В рамках данной системы заключен процесс финансового обращения внутри самого государства.

В широком понимании, бюджетный федерализм - это сложный, регулируемый государством процесс финансового обращения, выражающийся в специфических финансовых кругооборотах бюджетных денежных ресурсов между источниками ресурсов. По мнению авторов, бюджетный федерализм выступает способом обмена в системе "экономика — государство - экономика" [57; 134].

Разделение бюджетного федерализма на две сферы - внешнюю и внугреннюго - обусловлено тем, что каждая из них выполняет особую роль в финансовом механизме. Внутренней сфере присущи функции централизации, распределения и перераспределения бюджетных средств между уровнями государственной власти, а внешняя (внешние бюджетные кругообороты) - выражает общественную предназначенность бюджетных отношений.

На наш взгляд, бюджетный федерализм - это политика, проводимая государством в области финансовых, экономических и политических взаимоотношений между федеральным, региональными и местными уровнями власти, определяющая формы и принципы их взаимодействия, нормативно - законодательно закрепленная, основанная на единстве общегосударственных интересов и 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.

## Модели межбюджетных отношений некоторых зарубежных стран

Главной методологической проблемой изучеїшя межбюджетных отношений в зарубежных странах является выбор критериев для их характеристики и классификации. В экономической литературе традиционно используются три основных критерия: полномочия субнациональных властей по формированию своих доходов и, прежде всего, по введению собственных налогов; полномочия субнациональных властей по осуществлению расходов; процентная доля расходов субнациональных властей в консолидированном бюджете страны.

В этой связи возникает проблема выбора однозначного критерия, позволяющего оценить особенности используемой модели межбюджетных отношений. На наш взгляд, таким критерием являются полномочия субнациональных властей по установлению собственных налогов. Именно в этой сфе 37 ре проявляется реальная возможность соответствующих органов управления проводить самостоятельную бюджетную политику.

Второй и третий из приведенных выше критериев - расходные полномочия и доля расходов субнациональных бюджетов в консолидированном бюджете страны - являются в определенной мере производными от первого критерия. Понятно, ограничение полномочий местных властей в сфере налогообложения предопределяет предоставление им финансовой помощи из бюджета центрального правительства. Снижение объема налогов, собираемых местными властями, приводит к сокращению их расходов. Чтобы это не произошло, при нехватке доходов муниципальных властей недостающий объем ресурсов передается им из бюджета более высокого уровня управления.

Из вышеизложенного следует, что критерий доходных (налоговых) полномочий субнациональиых властей более значим для характеристики модель межбюджетных отношений, чем критерии, построенные на расходных полномочиях и процентной доле расходов субнациональных властей в консолидированном бюджете.

Этот тезис подтверждается следующими данными. Соотношение долей местных налогов, государственных субсидий, иных источников в доходах бюджетов муниципальных образований составляет, соответственно: в США - 65:23:12; в ФРГ - 21:45:34; в Дании - 46:44:10; в Бельгии - 36:54:10; во Франции - 42:34:24; в Японии - 42:40:28. Из приведенных данных видно, что низкая доля налогов в бюджетах муниципалитетов компенсируется повышенной долей государственных субсидий. Любопытно, что эта закономерность верна как для государств с федеративным устройством, так и для унитарных. В частности, высокая доля собственных налогов в бюджетах местных властей в США сочетается с низкой долей субсидий. Иная ситуация наблюдается в ФРГ. В унитарных государствах (Дания, Франция, Япония) процентные доли налогов и субсидий в местных бюджетах различаются незначительно. Однако и в этих государствах нехватка местных налогов компен 38 сируется государственными субсидиями. Тем самым на местном уровне обеспечивается такой объем расходов, который необходим для достижения целей социально-экономической политики, декларируемой центральными властями.

Исходя из предложенного критерия в теоретическом плане можно выделить три типа моделей межбюджетных отношений: централизованную, в которой перечень субнациональных налогов и их ставки определяются законодательной властью страны; децентрализованную, в которой региональные и местные органы власти обладают правом устанавливать собственные налоги; смешанную, в которой количество субнациональных налогов ограничивается определенным, хотя и широким перечнем или устанавливаются их максимальные ставки.

В самом общем плане выбор модели межбюджетных отношений зависит от государственного устройства (федерация, унитарное государство) и социально-экономической ситуации, складывающейся в стране, характеризуемой, в частности, территориальными различиями в уровне жизни.

## Анализ развития бюджетно-налоговых отношений (на примере Тамбовской области)

Правовую основу межбюджетных отношений в Тамбовской области составляют Конституция Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, Устав (Основной Закон) Тамбовской области, настоящий Закон, иные законы и нормативные правовые акты области, регулирующие межбюджетные отношения.

Участниками межбюджетных отношений в Тамбовской области являются:

1) органы государственной власти области;

2) органы местного самоуправления поселений области;

3) органы местного самоуправления муниципальных районов области;

4) органы местного самоуправления городских округов области.

Состояние межбюджетных отношений внутри субъектов Федерации в значительной степени зависит от того, как они складываются между федеральным

центром и регионами. Основные подходы к формированию финансовых взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на 2005 год и на среднесрочно перспективу разработаны в соответствии с Посланием Президента Российской Федеращш Федеральному Собранию Российской Федеращш, Программой развития бюджетного федерализма в Российской Федеращш на период до 2005 года, основными параметрами прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2005 год и на период до 2007 года. Изменения в бюджетном и налоговом законодательстве России существенным образом меняют характер взаимоотношения между уровнями бюджетной системы. Схематически бюджетную систему Тамбовской области можно представить следующим образом (Рис. 2.1).