Чернов Владислав Михайлович. Стратегия развития бюджетных отношений на субфедеральном уровне : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Саратов, 2003 190 c. РГБ ОД, 61:03-8/2992-0

**Содержание к диссертации**

Введение

I. Теоретический анализ системы бюджетных отношений... 11

1.1. Содержание, формы и организационные основы построения бюджетных отношений 11

1.2. Бюджетный федерализм как способ функционирования бюджетных отношений на субфедеральном уровне 28

1.3. Правовые и принципиальные основы построения бюджетного федерализма в России 52

II. Организация бюджетных и межбюджетных отношений на примере Астраханской области 72

2.1. Система доходных источников областного бюджета 72

2.2. Оценка системы расходов областного бюджета 93

III. Приоритеты бюджетной политики на субфедеральном уровне 103

3.1. Стратегия и тактика обеспечения финансовой устойчивости доходной базы территориальных бюджетов 103

3.2. Пути рационализации и перспективы развития системы бюджетных и межбюджетных отношений 123

Заключение 152

Список использованной литературы 165

Приложения 175

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Стратегический курс, взятый российским правительством в последние годы на создание подлинно федеративного государства, создает предпосылки для реформирования государственных финансов. Центральной задачей финансового реформирования является построение рациональной бюджетной системы на федеративных началах, решение которой требует качественного изменения бюджетных форм и методов.

Переход экономики России на качественно новый уровень развития вызывает необходимость комплексного подхода к реформированию всей системы бюджетных отношений, а в их составе - отношений межбюджетного взаимодействия всех уровней власти и управления. В этой связи, особую актуальность приобретает проблема разработки теоретических основ построения, механизмов реализации и приоритетов развития бюджетных отношений на субфедеральном уровне, поскольку бюджетный федерализм может быть реализован только на конкретных территориях, на уровне субъектов Федерации и их муниципальных образований.

Любое федеративное государство сталкивается с проблемой разграничения полномочий и ответственности федерального центра, субъектов Федерации и муниципальных образований. Если эта задача не получает своего рационального решения, преимущества федерализма не смогут быть реализованы в полной мере. Поэтому исследование вопросов реформирования бюджетной системы и межбюджетных отношений, основанных на принципах бюджетного федерализма, находится сейчас в центре внимания финансовой науки и практики. Бюджетные отношения, удовлетворяющие требованиям федеративной организации, позволяют решить ряд важных для России проблем: сохранить единство страны, целостность ее территории при одновременном расширении прав и полномочий субъектов РФ и муниципальных об разований, обеспечить экономическую децентрализацию, без которой невозможно развитие рыночных отношений и местного самоуправления. Однако, до сих пор эти задачи не удается пока решить в современной России, несмотря на многочисленные попытки реформирования бюджетной системы, системы межбюджетных взаимоотношений и отдельных их элементов.

Все это обусловило необходимость дальнейшей разработки адекватных механизмов формирования и использования бюджетов субфедерального уровня, выравнивания бюджетной обеспеченности территорий и других форм реализации бюджетных и межбюджетных отношений. Особенно много нерешенных проблем остается на уровне местных бюджетов, как самого незащищенного в части доходов и загруженного в части социальных расходов звена. Поэтому, важно продолжить исследования в области теоретического обоснования и разработки стратегических направлений реформирования действующей системы бюджетных отношений на субфедеральном уровне по укрупненным группам доходных источников и расходных полномочий, а также конкретных подходов и путей их реализации в условиях динамично развивающегося бюджетного федерализма в России. Названное и предопределило выбор темы диссертационного исследования.

Степень разработанности проблемы. Исследование проблем функционирования бюджетных отношений и бюджетного федерализма в России проводилось по многим направлениям. К настоящему времени в среде российских экономистов сложилась определенная специализация направлений исследования.

Разработкой теории государственных финансов, бюджета и бюджетных отношений занималась и занимается целая плеяда отечественных экономистов, среди которых можно выделить таких, как: Э.А. Вознесенский, О.В. Врублевская, Л.А. Дробозина, А.Ю. Казак, Т.М. Ковалева, Б.М. Сабанти, В.К. Сенчагов, Н.Г. Сычев, В.М. Родионова, М.В. Романовский и др. Их научные труды легли в основу авторских исследований теоретических основ построения бюджетных отношений.

Разработкой правовых проблем российского федерализма, в которых нашли отражение и отдельные аспекты бюджетных и межбюджетных отношений, занимаются такие известные специалисты, как Р.Г. Абдулатипов, С.А. Авакьян, СЕ. Заславский, И.А. Умнова, В.Е. Чиркин и другие. Особо хотелось бы отметить труды экономистов, посвященных исследованию проблем взаимоотношений бюджетов различных уровней: С.С. Артемьевой, А.А. Голованова, А.Г. Игудина, А. Н. Илларионова, Л.П. Павловой, В.Г. Панскова, Г.Б. Поляка, В.И. Самарухи, М.И. Ходоровича, В.А. Ширкевич и др.

Работы названных специалистов послужили концептуально-методологической основой для авторских теоретических выводов и практических решений в части формирования и развития бюджетных отношений на субфедеральном уровне.

Стратегические направления политики развития бюджетного федерализма и межбюджетных отношений в России нашли отражение в постановлениях Правительства РФ в виде соответствующих Концепции и Программы на среднесрочную перспективу.

Несмотря на множество научных трудов, правительственных программных и методических разработок в области бюджетных и межбюджетных отношений, осталось еще немало теоретических и практических вопросов, требующих своего решения с позиций взаимосвязи с общей теорией государственных финансов и реализации принципов бюджетного федерализма.

В теоретическом плане недостаточное внимание уделялось комплексному подходу к исследованию основ построения бюджетных отношений в общей системе финансовых отношений и их функционирования в форме бюджетного федерализма на субфедеральном уровне. В прикладном плане слабо исследованы в комплексе вопросы стратегии и тактики развития бюджетных отношений и создания рационального механизма межбюджетного взаимодействия субъекта Федерации и органов местного самоуправления. В отличие от других подобных работ, в данной диссертации сделана попытка исследовать бюджетные и межбюджетные отношения по укрупненным группам доходных источников и вопросов регионального и местного значения.

Актуальность темы диссертационной работы и недостаточная ее разработанность предопределили цель и задачи исследования.

Целью диссертационной работы является разработка подходов, механизмов и рекомендаций по рационализации бюджетных отношений на субфедеральном уровне в современной России на основе развития теории и практики формирования бюджета, межбюджетного взаимодействия и бюджетного федерализма.

Исходя из цели диссертации, в работе были поставлены следующие задачи:

провести комплексный теоретический анализ системы бюджетных отношений;

рассмотреть организационные и правовые основы функционирования бюджетных отношений на субфедеральном уровне в форме бюджетного федерализма;

проанализировать и оценить действующую систему доходных источников и расходов областного бюджета по укрупненным группам на примере Астраханской области;

определить приоритетные направления и методические подходы реформирования доходной базы территориальных бюджетов;

обобщить опыт формирования межбюджетных отношений в Российской Федерации и Астраханской области, определить слабые места и причины их возникновения;

разработать конкретные пути рационализации и определить перспективы развития системы бюджетных и межбюджетных отношений на субфедеральном уровне.

Предметом исследования диссертационной работы являются бюджет ные отношения, возникающие между различными уровнями власти в процессе распределения между ними доходных и расходных полномочий по укрупненным группам, межбюджетного регулирования и выравнивания территориальных бюджетов.

Объектом исследования выступают бюджетная система Российской Федерации, территориальные бюджеты Астраханской области, а также составляющие их системы межбюджетного регулирования на субфедеральном уровне.

Методологической основой исследования послужили диалектический метод познания и системный подход. В процессе исследования использовались такие общенаучные методы и приемы, как научная абстракция, анализ и синтез, группировка, сравнение и др. В качестве специальной методологической базы были использованы положения Конституции РФ, Бюджетного и Налогового кодексов РФ, других законодательных актов, а также постановлений Правительства РФ в области построения основ бюджетных и межбюджетных отношений.

Теоретическую базу диссертационного исследования составляют работы ведущих экономистов в области теории финансов, государственных финансов, бюджета, межбюджетных отношений и бюджетного федерализма, научные труды и статьи отечественных специалистов по вопросам распределения доходных и расходных полномочий и межбюджетного выравнивания на субфедеральном уровне.

Структура диссертационной работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения, списка литературы и приложений.

Наиболее важные научные результаты диссертационного исследования заключаются в следующем:

раскрыто содержание системы бюджетных отношений в широком понимании как совокупности финансовых отношений в процессе формиро вания и использования бюджетного фонда страны, включающей в себя отношения: между органами государственной (муниципальной) власти, субъектами хозяйствования и населением по поводу уплаты налогов, сбора неналоговых доходов и бюджетного финансирования, а также межбюджетные отношения органов власти различных уровней по поводу разграничения доходных, расходных полномочий и межбюджетного регулирования;

уточнено содержание бюджетного механизма и бюджетной политики, а также бюджетной системы как основанной на бюджетных отношениях совокупности всех видов бюджетов, внебюджетных фондов и органов управления бюджетным процессом, реализуемой через действующий бюджетный механизм в рамках принятой бюджетной политики;

обобщены, дополнены и уточнены организационные основы и подходы к построению в России рациональной модели бюджетного федерализма (факторы, влияющие на характер межбюджетных отношений, элементы, критерии и условия эффективного функционирования бюджетного федерализма и передачи социальных функций нижестоящим бюджетам, подходы к решению проблемы сокращения депрессивных и порядок предоставления помощи на основе норматива финансовой обеспеченности по показателям сводного финансового баланса региона, создание специального федерального Фонда поддержки кризисных территорий);

определены стратегические подходы и тактические меры обеспечения финансовой устойчивости территориальных бюджетов, в частности: переход от трансфертной системы выравнивания бюджетной обеспеченности к системе субсидий и субвенций; сужение до минимума круга вопросов совместного ведения (финансирования); уточнение методики расчета и оценки устойчивости бюджета; переход на систему государственных социальных стандартов и нормативов по единой методике с учетом особенностей территорий; замена нормативов отчислений от регулирующих налогов региональными надбавками к федеральным налогам; включение в систему территориального налогообложения филиалов организаций, зарегистрированных за пределами области; введение платы за землю с участков, отведенных под магистральные трубопроводы, железные дороги, линии электропередачи и связи;

предложены для Астраханской области методика распределения финансовой помощи на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований из ФФПМО на 2002-2003гг., предполагающая сокращение разрыва подушевой бюджетной обеспеченности муниципальных образований и более объективное соизмерение доходных возможностей и нормативных расходных потребностей местных бюджетов, а также комплекс мер по укреплению региональных финансов;

определены пути смягчения вертикального бюджетного дисбаланса на региональном уровне, в частности, увязка условий предоставления финансовой помощи с системой определенных параметров оценки региональной политики, создание федерального Фонда специальной поддержки и развития регионов за счет аккумуляции в нем части доходов от экспорта полезных ископаемых, налогов с естественных монополий и сырьевых компаний для финансирования инвестиционных программ и реализации социальных стандартов, построение механизма бюджетного регулирования на основе комбинации обязательных федеральных минимальных нормативов и добровольных более высоких бюджетных в реализацию принципов бюджетного федерализма предложена модель (нормативная база, подходы, механизмы) развития бюджетных и межбюджетных отношений на уровне муниципального района, городского округа, городского и сельского поселения на ближайшие 5 лет (по разделам: общие положения, вопросы местного ведения, доходы бюджетов муниципальных образований, включая субсидии и субвенции на выравнивание и осуществление отдельных государственных полномочий).

Теоретическая и практическая значимость результатов диссертационного исследования. Теоретическая значимость диссертации состоит в разра ботке методологических и организационных основ и подходов к построению рациональной системы бюджетных (межбюджетных) отношений на региональном уровне на базе развития принципов бюджетного федерализма в России. Практическая значимость заключается в том, что они могут быть ис-пользованы в деятельности федеральных и региональных органов власти для разработки стратегии и тактики бюджетной политики, для подготовки законодательных и нормативных актов в области построения бюджетных и межбюджетных отношений на субфедеральном уровне. Это касается как результатов исследования в целом, так и конкретных методических разработок диссертации. Внедрение предложенных рекомендаций позволит снизить уровень дотационности бюджетов РФ и муниципальных образований, укрепить их финансовую устойчивость, обеспечить целостность и единство страны на основе развития бюджетного федерализма.

Апробация результатов исследования. Основные выводы и положения диссертации были доложены на научно-практических конференциях по итогам НИР за 2000-2002 годы в Астраханском государственном техническом университете и Саратовском государственном социально-экономическом университете (Астрахань, 2001г., 2002г., Саратов, 2002г.).

Методика распределения финансовой помощи на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований легла в основу соответствующей методики Управления финансов Астраханской области на 2002 год, что подтверждено справкой о внедрении. Теоретические выводы и результаты диссертации используются в учебном процессе в Астраханском государственном техническом университете при изучении курсов «Бюджет и бюджетная система Российской Федерации», «Финансы», что подтверждено справкой о внедрении.

По теме диссертации опубликовано 5 научных трудов общим объемом 4п.л.

## Содержание, формы и организационные основы построения бюджетных отношений

Бюджетные отношения составляют централизованную часть общих финансовых отношений, а материальный носитель бюджетных отношений -бюджетные ресурсы - часть общей совокупности финансовых ресурсов.

Финансовые отношения, в свою очередь, составляют содержание экономической категории финансов. Если последнее очевидно, то подходы к пониманию сущности категории финансов неоднозначны. Среди российских экономистов наиболее распространенные теории сущности финансов - распределительная и воспроизводственная [36, С.9-10].

Представители воспроизводственной концепции (Д.А.Аллахвердян, П.С. Никольский, В.К. Сенчагов и др.) утверждают, что финансовые отношения опосредуют весь процесс воспроизводства (производство, обмен, распределение, потребление), расширяя состав финансов, включая в них всю совокупность денежных распределительных отношений на всех стадиях воспроизводственного процесса, в том числе, на стадии товарного обмена.

Сторонники распределительной теории (Л.А. Дробозина, В.М. Родионова, В.Г.Сычев и др.) считают, что финансовые отношения возникают только на стадии распределения и перераспределения стоимости валового и чистого продуктов общества. Этой концепции в целом придерживается и автор настоящей диссертационной работы, поскольку такой подход в большей мере отражает специфику общей экономической категории финансов и частной финансовой категории государственного бюджета. Вот что отмечает на этот счет В.М. Родионова: «Если деньги, будучи всеобщим эквивалентом, являются категорией всех стадий воспроизводственного процесса и могут проявлять себя в разных условиях с разных сторон (как мера стоимости, как средство обращения и т.д.), то действие производных от денег экономических форм - финансов и бюджета - ограничивается лишь рамками одной стадии воспроизводственного процесса - распределением» [73, С.9]. Распределительную концепцию уточняет и развивает Э.А. Вознесенский, определяя финансы только как перераспределительные отношения, отражающие в императивной форме процессы образования и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств (доходов) [42, С. 84-91].

Специфика бюджетных отношений, как части финансовых отношений, состоит в том, что они, во-первых, возникают в процессе, преимущественно, перераспределения стоимости, созданного валового и чистого продуктов общества, в котором одной из обязательных сторон выступает государство, и, во-вторых, опосредуют процессы формирования и использования централизованных фондов денежных средств (бюджетного фонда, включающего в себя фонды различных уровней государственной власти и местного самоуправления) с целью удовлетворения разнообразных общественных потребностей.

Некоторые экономисты сужают, на наш взгляд, круг отношений, определяемых как бюджетные, ограничивая их финансовыми отношениями, складывающимися у государства с предприятиями, организациями и населением [114, С.233]. В таком случае в стороне остаются финансовые отношения, складывающиеся в процессе распределения и перераспределения бюджетных ресурсов между звеньями бюджетной системы, то есть межбюджетные отношения. Поэтому мы считаем, что содержание системы бюджетных отношений в широком ее понимании составляют две укрупненные группы денежных отношений:

1) отношения между органами государственной (муниципальной) власти различных уровней и следующими субъектами воспроизводства:

-частным бизнесом (независимо от организационно-правовых форм) по поводу изъятия в бюджеты налоговых, неналоговых платежей и финансирования из бюджета расходов отдельных организаций, получивших государственный заказ или выполняющих государственные программы;

- государственными (муниципальными) небюджетными организациями по поводу взимания установленных налоговых и неналоговых платежей в бюджеты различных уровней и финансирования, при недостаточности собственных средств, текущих расходов в части покрытия убытков от основной деятельности или затрат на производственное развитие;

- бюджетными учреждениями и организациями, финансируемыми из бюджета по смете затрат и уплачивающими в бюджет установленные для них законом налоги, в том числе от коммерческой деятельности;

- населением по поводу уплаты в бюджет установленных налогов и сборов, а также адресного финансирования для некоторых социальных групп расходов;

- внебюджетными фондами по поводу пополнения этих фондов в недостающей части собственных доходов и других форм перераспределения общегосударственных финансовых ресурсов;

2) межбюджетные отношения органов власти различных уровней:

- по поводу разграничения (распределения на постоянной или долговременной основе) доходов и расходов между звеньями бюджетной системы;

- по поводу перераспределения налогов и доходных источников между бюджетами различных уровней и выравнивания бюджетной обеспеченности нижестоящих территорий вышестоящими органами власти (отношения межбюджетного регулирования).

Содержание бюджетных отношений схематично представлено на Рис.1.

Описанные выше группы бюджетных отношений характеризуются большим многообразием, опосредуя самые различные направления распределительного (перераспределительного) процесса: между сферами деятельности, секторами экономики, отраслями и территориями, между звеньями бюджетной системы и внебюджетными фондами, на федеральном, региональном и местном уровнях.

## Система доходных источников областного бюджета

Как известно, Российская Федерация является государством, субъекты которого характеризуются большой степенью социально-экономической дифференциации. Межтерриториальные различия налогового потенциала, условий, связанных с расходными потребностями региональных бюджетов, приводят к тому, что помимо разделения налоговых доходов и расходных полномочий между бюджетами различных уровней, особое значение приобретает распределение федеральной финансовой помощи бюджетам субъектов Федерации. При существующей системе распределения расходных обязательств между федеральным и региональными бюджетами даже при полном закреплении всех налоговых доходов (кроме доходов, контролируемых Государственным таможенным комитетом РФ), возникающих на территории регионов, за бюджетами этих субъектов Федерации, у 40 регионов расходы превышали бы доходы, а у 30 регионов превышение составило бы 10% расходов и более [18]. Другими словами, помимо того, что существует необходимость в федеральном бюджете (который при такой схеме практически полностью лишается налоговых доходов, не передавая на нижние уровни никаких расходных полномочий), потребность в перераспределении доходов между региональными бюджетами весьма значительна.

Сказанное справедливо также и для отношений между региональными бюджетами и бюджетами муниципальных образований. Более того, потребность в перераспределении ресурсов между муниципальными бюджетами в большинстве субъектов Федерации выше, чем на федеральном уровне, т.к. практически во всех регионах донорами регионального бюджета являются несколько муниципалитетов (как правило, крупные города), на территории которых сконцентрирован основной налоговый потенциал. В иных же муниципальных образованиях расходные потребности значительно превышают доходные возможности.

Рассмотрим последовательно существующую структуру закрепления налоговых полномочий, расходных обязательств и систему распределения финансовой помощи между уровнями бюджетной системы в Российской Федерации на примере Астраханской области1. Данный субъект Федерации является типичным для России, отражает примерно среднее состояние российских регионов. Поэтому результаты анализа и выводы, сделанные на его основе, вполне применимы для использования в других субъектах Федерации.

В последние годы в рамках общегосударственной бюджетной системы сделаны значительные шаги по созданию более эффективной бюджетной системы Астраханского региона. Относительно стабилизировалась экономика. Сдерживание и сокращение нерациональных государственных затрат привело к позитивным сдвигам в системе бюджетных расходов. Область вплотную приблизилась к бездефицитному областному бюджету, отказалась от кредитных заимствований, смягчила остроту проблемы государственного долга. Покончено с таким явлением, как несвоевременная выплата заработной платы в бюджетной сфере. Постепенно снижаются обязательства по другим социальным выплатам. Оздоровление областного бюджета благотворно сказывается на экономике и социальной обстановки в регионе.

Однако бюджетная система еще не полностью отвечает требованиям экономического развития. Наиболее острой бюджетной проблемой остается несбалансированность ресурсов и обязательств. Она присуща, как правило, всем уровням бюджетной системы страны и бюджсюв рег.юнов. По уровням бюджетной системы налоговые поступления, собраннь е на территорииских расчетов исполь ованы материалы Управления финансов Астраханской области и других исполнит ;льных органов Администрации Астраханской области раханской области, распределяются следующим образом:

## Стратегия и тактика обеспечения финансовой устойчивости доходной базы территориальных бюджетов

Одним из стратегических приоритетных направлений бюджетной политики на среднесрочную перспективу, принятым при разработке правительственной концепции реформирования бюджетных отношений, является совершенствование механизма финансового взаимодействия между федеральным центром, субъектами Федерации и органами местного самоуправления.

В качестве важнейшей конкретной задачи бюджетной реформы выделяется необходимость создания сбалансированной системы взаимных прав и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Федеральный центр должен действовать так, чтобы у нижестоящих звеньев власти и управления появились стимулы к повышению производственного и налогового потенциала территорий, оздоровлению своих финансов и увеличению на этой основе регионов (муниципалитетов)-доноров

Логика правительственной реформы строится на следующих ориентирах:

- существенное сокращение объемов финансовой помощи из Федерального фонда финансовой поддержки регионов;

- определение расходов региональных бюджетов на нормативной основе по мере утверждения финансовых нормативов для конкретных видов расходов;

- постепенное расширение практики целевого использования средств, определение обязательных условий их предоставления через систему Главного управления федерального казначейства;

- постепенный переход к оказанию финансовой помощи инвестиционного характера на принципах софинансирования;

- внедрение специальных механизмов, контролирующих увеличение дефицитов региональных бюджетов;

- введение особого финансового режима для регионов, особо нуждающихся в финансовой поддержке.

Однако в целом, приоритеты реформирования переведены со стратегической задачи создания сбалансированной системы взаимных прав и ответственности органов федеральной власти Российской Федерации, органов власти субъектов РФ и органов»местного самоуправления на частную задачу расширения полномочий федерального правительства по контролю за деятельностью региональных властей, бюджеты которых зачастую сознательно ставятся в гораздо большую финансовую зависимость от федерального центра. Таким образом, интересы субъектов Российской Федерации и интересы федерального правительства по отношению к реформе бюджетных и межбюджетных отношений пока не совпадают, поэтому особенно важно определить принципиальные различия в подходах к решению этой проблемы с обеих сторон.

Система межбюджетных отношений, заложенная в 1994 году, создала предпосылки для перехода от индивидуального согласования объемов финансовой помощи субъектам Российской Федерации к единым правилам распределения ее на формализованной основе, однако процесс реформирования оказался незавершенным. Более того, ежегодные корректировки, вносимые в механизм распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, были весьма непоследовательными и все более расширяли возможности для субъективных решений. Все это не способствует сокращению дотационности бюджетов субъектов Российской Федерации, снижению объема,встречных финансовых потоков.