Волкова Лариса Геннадьевна. Развитие межбюджетных отношений в условиях бюджетного федерализма : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Мичуринск, 2003 257 c. РГБ ОД, 61:04-8/148-4

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. ЭКОНОМИЧЕСКОЕ СОДЕРЖАНИЕ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА 10

1.1. Теоретико-правовая база бюджетного федерализма 10

1.2. Развитие бюджетного федерализма: мировой и отечественный опыт 25

1.3. Необходимость реформирования межбюджетных отношений в условиях бюджетного федерализма 53

Глава 2. АНАЛИЗ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ 66

2.1. Условия функционирования механизма межбюджетных отношений 66

2.2. Механизм распределения финансовой помощи регионам из федерального бюджета 84

2.3. Критерии бюджетной обеспеченности субъектов РФ (на примере Тамбовской области) 105

Глава 3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНОГО МЕХАНИЗМА НА ПРИНЦИПАХ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА 129

3.1. Системные преобразования механизма бюджетных взаимоотношений региональных и муниципальных органов власти 129

3.2. Формирование эффективного механизма разграничения расходных полномочий между бюджетами разных уровней 140

3.3. Изменение налоговых взаимоотношений между бюджета- 150

ми разных уровней в условиях бюджетного федерализма ЗАКЛЮЧЕНИЕ 165

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 171

ПРИЛОЖЕНИЯ 185

**Введение к работе**

Несмотря на некоторые улучшения в финансово-экономическом положении страны и увеличение средств, проходящих через бюджеты субъектов Российской Федерации, проблема межбюджетных отношений продолжает оставаться исключительно актуальной. Это связано с тем, что в настоящее время бюджетное законодательство РФ не содержит базового элемента системы межбюджетных отношений - четкого разграничения доходных источников и расходных полномочий между органами власти различных уровней. Несмотря на наметившуюся тенденцию к сокращению "нефинансируемых федеральных мандатов", на региональные и особенно местные бюджеты федеральным законодательством возложены многочисленные социальные обязательства, не обеспеченные источниками финансирования.

В результате региональные и особенно местные органы власти не имеют возможности обеспечить сбалансированность своих бюджетов. В таких условиях полностью отсутствуют стимулы к проведению ответственной бюджетной политики, повышению качества бюджетных услуг.

Центральное место в политике экономической и финансовой стабилизации, реформирования налогово-бюджетной системы в России занимают проблемы сглаживания острых бюджетных различий в положении субъектов Федерации, ликвидации неравенства в их бюджетных взаимоотношениях с федеральным центром и повышения эффективности федеральной бюджетной поддержки проблемным регионам.

Сегодня бюджетный федерализм, несмотря на все происшедшие преобразования, отнюдь не означает завершения процесса его формирования. Для настоящего периода характерно наличие высокой степени централизации налогово-бюджетных полномочий на федеральном уровне. Это приводит к все большему увеличению объемов финансовой помощи регионам. Таким образом, увеличение доли централизованно распределяемых бюджетных средств существенно снижает финансовую самостоятельность региональных и местных орга-

нов власти. Такая же ситуация характерна и для отношений между нижестоящими органами власти. Это влечет за собой снижение ответственности регионов и муниципалитетов за выполнение своих обязательств, что противоречит основным принципам бюджетного федерализма. Так, если в 1999 году финансовая помощь бюджетам регионов составляла 1,3% ВВП, то в федеральном бюджете на 2003 год этот показатель запланирован на уровне 2,24% ВВП.

Очевидность сегодняшних проблем дальнейшего развития бюджетного федерализма достаточно выражена в сохранении неопределенности в положении разных видов местных бюджетов. При законодательно закрепленной одноуровневой модели местного самоуправления на практике в регионах страны имеются разные подходы к организации местного самоуправления: поселенческий и территориальный. Недостатки сложившейся в России модели бюджетного федерализма выражаются также наличием тенденции к излишней централизации федеральных функций и превращению местных органов власти фактически в агентов центральных структур.

Эти и подобные им противоречия свидетельствуют о незавершенности формирования базовых основ бюджетной системы России. Бюджетный федерализм активно воздействует на всю совокупность экономических и социальных отношений, выступает важным фактором экономического роста. От состояния межбюджетных отношений во многом зависят социально-экономическая ситуация в регионах и возможность решения назревших проблем стабилизации хозяйственной жизни. Таким образом, бюджетный федерализм важен для сохранения единства страны при одновременном расширении прав и полномочий субъектов РФ, становления подлинной системы местного самоуправления и, конечно, для формирования в России эффективного государства и гражданского общества.

Все вышесказанное свидетельствует об острой необходимости разработки эффективной системы межбюджетных отношений в условиях бюджетного федерализма и определяет актуальность настоящего исследования.

Различные аспекты вопросов межбюджетного регулирования и бюджетного федерализма широко освещены в трудах таких отечественных и зарубежных ученых как: А. М. Бабич, С. В. Барулина, О.В. Врублевской, Б.Зайдель, Н. Г. Ивановой, А.Ф. Игудина, А.И. Лаврова, В.Н. Лексина, Ю.И. Любимцева, Л. П. Павловой, В.Г. Панскова, И.В. Подпориной, Г. Б. Поляка, В.М. Родионовой, СП. Солянниковой, А.В. Улюкаева, С.Н. Хурсевича, М.И. Ходоровича, А.Н. Швецова, М. Шротена, Д. Элазара и других.

Однако, усложнение бюджетных процедур, появление новых инструментов бюджетной политики диктует необходимость дальнейшей разработки и решения вышеназванных проблем.

Цель диссертационной работы заключается в разработке эффективного механизма межбюджетных отношений в процессе реализации бюджетного федерализма в части упорядочения действующей системы оказания финансовой помощи, обеспечения уровня самообеспеченности региональных и местных бюджетов, а также достижения потенциальной сбалансированности бюджетной системы.

Для достижения поставленной цели в процессе исследования были поставлены следующие задачи:

рассмотреть эволюцию научных взглядов на развитие бюджетного федерализма, межбюджетных отношений и категориально-понятийный аппарат;

рассмотреть развитие межбюджетных отношений, оценить соответствующий зарубежный опыт с позиций возможности его использования в России;

провести критический анализ функционирования механизма межбюджетных отношений, определить недостатки и основные направления его дальнейшего развития;

разработать и обосновать предложения и рекомендации по упорядочению системы оказания финансовой помощи из вышестоящего бюджета региону и муниципалитету и нормативных основ бюджетных взаимоотношений;

разработать схему разграничения расходных полномочий между бюджетами разных уровней;

- определить конкретные пути развития налоговых взаимоотношений ме  
жду бюджетами разных уровней.

Предметом исследования выступают проблемы формирования и развития системы межбюджетных отношений в условиях бюджетного федерализма.

Объектом исследования является трехуровневая бюджетная система Российской Федерации, включая систему межбюджетных отношений, с учетом ее специфики и тенденций развития.

Методологической базой исследования послужили: теоретические исследования, научные концепции и разработки, содержащиеся в публикациях отечественных и зарубежных ученых-экономистов в области государственных финансов и бюджетно-налогового федерализма; прикладные исследования, методические рекомендации международных научно-практических конференций и совещаний по проблемам межбюджетных отношений. Кроме того, автор опирался на нормативно-правовые акты Российской Федерации и законодательные акты Тамбовской области.

В качестве фактического материала использованы данные Министерства финансов РФ, Финансового управления Тамбовской области, финансового управления г. Мичуринска за 1998-2002 годы.

Научная новизна отражена в следующих результатах, выносимых на защиту:

предложена авторская интерпретация «бюджетного федерализма» и «межбюджетных отношений», отличающаяся от существующих трактовок положением об отнесении понятия «межбюджетные отношения» к содержанию финансовой категории «бюджетный федерализм». При этом к данным определениям нецелесообразно использование понятия «встречные финансовые потоки»;

обоснована необходимость переориентации бюджетной политики, осуществляемой на всех уровнях управления, на долгосрочные интересы территориального развития путем восстановления стратегического бюджетного планирования и прогнозирования;

на основе анализа обобщен опыт зарубежных стран в решении проблем межбюджетных отношений и сделан вывод по поводу возможности применения в России позитивных сторон;

разработаны нормативы бюджетных расходов муниципалитета по основным социально-значимым направлениям с целью использования объективных критериев финансового выравнивания;

разработана модель построения межбюджетных отношений внутри субъекта Российской Федерации. Она основана на выделении дотаций из фонда поддержки муниципальных образований с целью покрытия разрыва между прогнозируемыми расходами на основе экономически обоснованных финансовых нормативов и оценкой налогового потенциала муниципального образования;

разработана обобщенная развернутая сфера разграничения расходных полномочий между бюджетами разных уровней, предусматривающая закрепление отдельных функций за бюджетом того или иного уровня с учетом принципа соразмерности;

аргументированы направления по совершенствованию системы местного налогообложения за счет расширения перечня местных налогов и сборов и их зачисления в полном объеме в доход местного бюджета. Остальные - регулирующие налоговые доходы - должны распределяться, по мнению автора, в разрезе муниципальных образований пропорционально объему расходных обязательств, что будет способствовать реализации принципов бюджетного федерализма.

Практическая значимость исследования состоит в разработке конкретных рекомендаций по разграничению расходных полномочий между бюджетами разных уровней и предложений по механизму распределения бюджетных средств между субъектами РФ и органами местного самоуправления, направленных на укрепление бюджетного федерализма в России. Результаты исследования содержат новые подходы к решению проблем, связанных с разграничением полномочий, уточнением нормативной базы межбюджетных отношений, распределением бюджетных ресурсов между разными уровнями власти.

Разработанные автором предложения и рекомендации по проблемам совершенствования межбюджетных отношений внедрены в практику планирования и исполнения муниципальных бюджетов, а также могут быть использованы в качестве основы для разработки законодательными органами субъектов Федерации нормативных актов, регулирующих отношения между региональным и муниципальными бюджетами.

Результаты исследования внедрены в практику работы Финансового управления администрации Тамбовской области и Финансового управления администрации г. Мичуринска.

Итоги диссертационной работы докладывались и получили одобрение на научно-практических конференциях и семинарах различных уровней, проходивших в 1996-2001 годах в г.г. Москве, Тамбове, Воронеже и Мичуринске.

Результаты выполненного исследования апробированы в учебном процессе при подготовке специалистов по специальностям: Финансы и кредит, Государственное и муниципальное управление, Налоги и налогообложение, Бухгалтерский учет и аудит в процессе преподавания специальных дисциплин таких как: «Финансы», «Бюджетная система РФ» и чтением спецкурса «Бюджетный федерализм» на кафедре «Финансы и кредит» Мичуринского государственного аграрного университета, что подтверждено справкой о внедрении.

По теме исследования опубликовано восемь работ.

Работа изложена на 170 страницах машинописного текста. Состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений. В тексте основной части работы содержится 22 таблицы и 6 рисунков.

## Теоретико-правовая база бюджетного федерализма

В бюджетной системе Российской Федерации взаимодействуют различные субъекты межбюджетных отношений. Специфический характер этих межбюджетных связей выражается понятием бюджетного федерализма. Бюджетный федерализм характеризует не только правовые бюджетные отношения и бюджетные полномочия между уровнями государственной власти. Прежде всего, необходимо выделить в системе бюджетного федерализма его объективное содержание, которое принимает ту или иную правовую форму.

Конституция РФ 1993 г. продекларировала Россию как Федерацию. Подписание 31.03.92 г. Федеративного договора, а затем и новой Конституции РФ позволили регионам юридически закрепить статус, дающий возможность обладать необходимым комплексом прав по управлению территорией. Однако, наряду с этим, проведенный анализ показал, что в них имеется множество внутренних противоречий. Так, в ст. 11 Конституции записано, что «разграничение предметов ведения и полномочий... осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным договором и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий» (1, с. 2). А в ст. 76 указывается, что «по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ издаются федеральные законы...» (1, с. 5). Эти особенности придавали двойственный характер развитию федеративных отношений в РФ.

В ст. 129 Бюджетного кодекса РФ отмечено, что "межбюджетные отношения - отношения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления" (2, с. 59). При этом в Бюджетном кодексе ничего не упоминается о бюджетном федерализме. Иначе говоря, межбюджетные отношения - это отношения между различными уровнями власти по поводу распределения мобилизованных налогов и доходов и использования их в целях социально-экономического развития страны в целом и каждой территории в отдельности. Это органически составная часть любой бюджетной системы независимо от формы государственного устройства.

Если бюджетный федерализм будет иметь объективное содержание, то он будет выступать финансовой категорией. Обозначим, прежде всего, терминологический аппарат. Поскольку иногда возникает путаница в терминах "межбюджетные отношения", "бюджетный федерализм", "фискальный федерализм", представляется целесообразным определить эти понятия.

Отличие терминов "бюджетный федерализм" от понятия "межбюджетные отношения", на наш взгляд, вытекает из самого определения "федерализм". Родионова В.М. дает следующую трактовку этого понятия: "Федерализм - это такой способ управления, при котором органично сочетаются интересы всего государства с интересами отдельных его частей, обеспечивая единство и целостность страны при соблюдении самостоятельности территорий в решении вопросов, включенных в их компетенцию" (123, с. 8). Что касается определения сущности федерализма, то здесь необходимо отметить разное понимание природы этого явления.

Профессор филадельфийского университета Д. Элазар, возглавлявший научный центр по изучению федерализма, отмечает, что в основе расхождения в понимании проблем федерализма лежат следующие шесть причин: "федерализм одновременно относится к структуре и к функционированию государственной власти; способствует сохранению как единства, так и разнообразия общественных структур; включает действие как политических, так и социальных факторов; связывает воедино как цели, так и средства их достижения; связывает эти цели как с развитием страны, так и с глобальными проблемами мирового развития; постоянно меняет формы своей политической организации" (86, с. 100). Остается дискуссионным вопрос о числе концепций федерализма. Различные концепции федерализма выделяются западными учеными, главным образом, по критерию взаимоотношений разных уровней власти. В этой связи канадский исследователь Блак выделяет следующие концепции федерализма (140, с.27).

Централистская концепция федерализма исходит из того, что вся политика в отдельных частях федерации должна проводиться в соответствии с решениями общефедеральных органов. Эта концепция с 1950-х годов потеряла свою значимость.

## Условия функционирования механизма межбюджетных отношений

Ниже будет представлен анализ основ построения межбюджетных отношений в России. Анализ будет проводиться по следующим основным направлениям: распределение расходных обязательств между бюджетами разных уровней, распределение налоговых доходов и платежей между уровнями государственной власти, а также вопросы осуществления финансовой помощи бюджетам нижестоящего уровня и вопросы межбюджетного выравнивания.

Для организации страны в форме федерации необходимы адекватные институциональные возможности и экономические ресурсы. Во-первых, требуются сопоставимые социальные и экономические институты на разных уровнях власти для обеспечения необходимой координации. Кроме того, в системе не должны доминировать отдельные крупные экономически сильные регионы. Не последнее значение имеет также наличие финансового потенциала на всех региональных уровнях управления, что позволит финансировать необходимые органы власти, в том числе органы местного самоуправления.

Что касается России, то она относится к странам со сложным бюджетным устройством. Бюджетная политика в России определяется рядом специфических факторов: изменениями государственного и общественного устройства, экономической трансформацией по рыночному пути, инерцией прошлого, глубоким общим экономическим и финансовым кризисом. Отсюда следует, что российская политика в области межбюджетных отношений не может восприниматься как типичный случай бюджетной политики, свойственной развитой рыночной экономике.

Существенное влияние на положение дел в субъектах Российской Федерации оказало неодинаковое системное проявление кризисных явлений 90-х годов, когда регионы изначально имели разные стартовые экономические условия. Существует примерная классификация (достаточно условная, но имеющая под собой объективные факторы), основанная на различии их экономического состояния. Согласно ей выделяют регионы - лидеры и регионы догоняющие.

В регионах - лидерах уровень жизни в целом выше среднероссийского, они относительно стабильны в политическом отношении, обладают адаптационными ресурсами по отношению к меняющийся политике Центра. К ним относятся Москва, Санкт-Петербург, Московская, Нижегородская, Свердловская, Самарская области, Татарстан, Башкортостан и другие.

Регионы, догоняющие явно ориентируются на тип развития регионов-лидеров, но при этом либо не располагают сопоставимыми возможностями (Краснодарский, Ставропольский, Приморский края, Челябинская, Кемеровская, Ростовская области), либо, не ориентируясь на тип развития региона -лидера, потенциально способны по нему пойти (например, Ленинградская, Волгоградская области).

Естественно, что данная классификация может существенно измениться под воздействием, прежде всего, экономических факторов, в частности сокращения бюджетного финансирования или падения цен на нефть.

Основными объективными факторами межрегиональной дифференциации можно считать:

- экономико-географическое положение регионов;

- природно-климатические условия;

- демографическую ситуацию;

- структуру и специализацию отраслей хозяйства;

- финансовую обеспеченность.

Расчеты, проведенные по данным официальной статистики в рамках проекта Всемирного банка «Бюро экономического анализа» показывают, что коэффициент концентрации различных макропоказателей (индекс Джини), рассчитанный для регионов России по данным за 1994-1997 гг., систематически увеличивался, подтверждая происходившее нарастание дифференциации экономического развития регионов. Соответствующий коэффициент для объема промышленного производства на душу населения вырос с 0,319 до 0,359, для показателя покупательной способности доходов - с 0,11 до 0,14, для инвестиций в основной капитал на душу населения - с 0,277 до 0,330 (51, с. 13).

## Системные преобразования механизма бюджетных взаимоотношений региональных и муниципальных органов власти

В настоящее время в Российской Федерации юридически оформлено 12215 муниципальных образований (50, с. 67). Хотя доля местных бюджетов в консолидированном бюджете РФ составляет 23%, расходные полномочия, финансируемые из местных бюджетов, составляют 32%в консолидированном бюджете РФ, следует констатировать, что из местных бюджетов в настоящее время финансируется почти 100% расходов на среднее образование, 85% - на здравоохранение, 60%) - на содержание детских садов, жилья, расходов на коммунальные услуги. Именно через органы местного самоуправления в значительной степени осуществляются социальные гарантии, закрепленные в Конституции РФ. Однако, методы межбюджетного регулирования, применяемые сегодня субъектами РФ, не отражают реальных потребностей муниципалитетов.

Действующая модель межбюджетных отношений, сложившаяся во многом стихийно, до сих пор ориентированна преимущественно на выравнивание доходов бюджетов разных уровней в соответствии со сложившимися расходными частями местных бюджетов и не соответствуют задачам сегодняшнего дня. Результатом этого стали: резкая дифференциация регионов и муниципалитетов по уровню бюджетной обеспеченности, отсутствие реальных стимулов повышения собираемости налоговых платежей, пропорциональное и неэффективное расходование средств региональных бюджетов, в том числе - получаемых в качестве финансовой помощи из федерального бюджета.

Наиболее распространенный в настоящее время подход к распределению финансовой помощи между местными бюджетами заключается в покрытии разницы между оценкой бюджетных доходов и оценкой бюджетных потребностей муниципальных образований на планируемый год из средств регионального бюджета. В качестве оценки используются цифры, базирующиеся на фактическом исполнении бюджета за предыдущий год, или нормативы расходов, рассчитанные прямым счетом, без учета доходных возможностей бюджетов. Размер этой разницы согласовывается с каждым муниципальным образованием в процессе подготовки бюджета на очередной год.

Подобная практика способствует снижению заинтересованности в мобилизации доходов в местные бюджеты, приводит к концентрации доходов во внебюджетных фондах или установлению неофициальных отношений с налогоплательщиком.

В Программе развития бюджетного федерализма отмечено, что «распределение финансовой помощи должно проводиться по единой методике на основе прозрачных формул с проверяемыми расчетами...» (29, с. 15). Реализация данного положения возможна только при наличии фондовой формы формирования и использования бюджетных ресурсов.

В частности, в областном бюджете возможно создание фонда финансовой поддержки муниципальных образований. Средства из этого фонда относятся к одному из нецелевых инструментов бюджетного регулирования. Он должен формироваться за счет отчислений от федеральных и региональных налогов, за исключением налогов, имеющих целевое назначение, поступающих в областной бюджет, а также трансфертов из ФФПР по нормативу, установленному законом области об областном бюджете. Этой категории доходов местных бюджетов посвящена статья 10 закона «О финансовых основах местного самоуправления». В ней содержатся требования к прозрачности и объективности распределения средств из фонда финансовой поддержки муниципальных образований.