Евтушенко Валерия Викторовна. Государственное регулирование бюджетных отношений в системе региональных финансов : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 Волгоград, 2005 220 с. РГБ ОД, 61:05-8/3194

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Теоретические основы бюджетного регулирования в федеративном государстве 11

1,1. Особенности бюджетного федерализма в мировой практике бюджетных отношений 11

1.2 Специфика распределения доходных и расходных полномочий по уровням бюджетной системы .,.40

1.3 Оценка бюджетной самостоятельности территорий и бюджетной асимметрии 68

Глава 2. Анализ бюджетной обеспеченности региона в условиях реформирования межбюджетных отношений 94

2.1 Формирование, исполнение и оценка обеспеченности бюджета субъекта РФ 94

2.2 Региональный аспект реформирования межбюджетных отношений в условиях бюджетной асимметрии 122

Глава 3. Совершенствование распределения финансовой помощи регионам в системе межбюджетньгх отношений 147

3.1. Методологические основы распределения финансовой помощи регионам из федерального бюджета 147

3.2 Совершенствование системы федеральной финансовой поддержки регионов в межбюджетном выравнивании территорий РФ 160

Заключение 171

Библиография 176

Приложения

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. В современной финансовой системе межбюджетное регулирование финансовых потоков региона является элементом бюджетной политики и характеризует взаимоотношения между федеральным центром, субъектами федерации и органами местного самоуправления по поводу распределения финансовых полномочий.

Основной проблемой устройства бюджетной системы является распределение прав и обязанностей в области налогообложения, расходования средств и экономического регулирования между различными уровнями государственной власти и муниципального управления. Это распределение может принимать различные формы: от исключительного контроля над определенными функциями до совместной деятельности в той или иной сфере компетенции.

Одной из важнейших задач, стоявших перед российскими властями в процессе осуществления реформ, явилось создание нового механизма реализации отношений между бюджетами различного уровня, в основе которого лежит разграничение налоговых полномочий и расходных обязательств между органами власти и управления различных уровней.

Специфика экономического развития Российской Федерации, степень межрегиональных различий в бюджетной обеспеченности и расходах бюджетов обуславливают особую важность эффективного функционирования бюджетной системы, при этом самостоятельную значимость приобретает такой инструмент межбюджетного регулирования, как финансовая помощь нижестоящим бюджетам из федерального бюджета, оказывающая существенное влияние на решения региональных властей в области экономической и бюджетной политики.

Формы федеральной финансовой помощи бюджетам субъектов федерации, ее состав и механизмы распределения были подвержены существенным изменениям в период проведения экономических реформ. При

этом основную долю федеральных средств, передаваемых в региональные бюджеты, занимала нецелевая финансовая помощь, направленная на решение задач межтерриториального выравнивания уровня предоставления общественных благ.

При совершенствовании действующих и разработке новых способов распределения федеральных выравнивающих трансфертов зачастую не принимаются во внимание эффекты, которые может оказывать тот или иной механизм распределения финансовой помощи на бюджетную и налоговую политику органов власти регионов — получателей финансовой помощи. Остаются неизученными и фактические последствия применявшихся способов выделения федеральной финансовой помощи в различные периоды развития современной российской системы бюджетного федерализма.

Финансовая зависимость региональных и местных бюджетов от вышестоящих органов власти систематически усиливается в силу несовершенства системы межбюджетных отношений, что находит выражение в сохраняющейся их индивидуальности; отсутствии целевой направленности финансовой поддержки субъектов федерации; ограниченности сферы формализованного распределения финансовой помощи регионам; недостатках "прозрачности" расчета трансфертов; отсутствии стимулов для региональных и местных властей укреплять собственную налоговую базу и обоснованной методики оценки бюджетной потребности регионов. Все это предопределяет необходимость проведения углубленного анализа регулирования финансовых потоков в системе межбюджетных отношений.

Актуальность темы исследования обуславливается необходимостью разработки предложений по совершенствованию системы межбюджетных отношений на основе теоретического анализа и выявления внутренних закономерностей бюджетного механизма распределения федеральной финансовой помощи региональным бюджетам.

Степень разработанности проблемы. В условиях трансформации государственного устройства РФ, изменения бюджетного и налогового

5 законодательства, реализации реформы и унификации новых форм бюджетных отношений интенсифицировались научные исследования в области государственного регулирования региональных финансов. Исследователи разных поколений, оставившие заметный след в экономической науке, - Дж. Бькженен, К. Гельвеций, Г. Гоббс, Дж. Кейнс, Р. Масгрейв, А. Смит, С, Тибу, Дж. Хикс и др. - внесли огромный вклад в становление и развитие теории государственных финансов. Основы бюджетных отношений в финансовой системе, особенности налоговой и бюджетной политики представлены в экономической литературе классическими и фундаментальными исследованиями таких авторов, как В. Ленин, К. Маркс, К. Макконнелл, Г. Плеханов, Й. Робинсон, Р. Саймон, П. Самуэльсон, Л. Якобсон и др.

Теорию и методологию региональной политики, роль и место межбюджетных отношений в реализации общих экономических интересов на уровне федерации, регионов и органов местного самоуправления разрабатывали: Л, Абалкин, А. Бабич, О. Богачева, С- Глазьев, А, Гранберг, А. Игудип, О. Иншаков, Т. Ковалева, А. Лавров, В, Лексин, В. Лившиц, Г. Поляк, В. Родионова, М. Романовский, С. Сазонов, А- Швецов, Б. Штульберг, и др.

Теоретические и методологические разработки совершенствования управления бюджетными отношениями на уровне региона представлены работами И. Подпориной, В. Матсюка, И. Трунина и др.; проблемы достижения стабилизации в экономике территорий поставлены рядом исследователей: Д. Городецким, В, Христенко, А, Шароновым и др.

Продолжающиеся бюджетные и налоговые реформы, появление новых субъектов бюджетных отношений, сохраняющаяся бюджетная асимметрия оставляют по-прежнему актуальными проблемы взаимодействия бюджетов различных уровней, теории и методологии бюджетного регулирования, оценки и дифференциации бюджетной самостоятельности территорий. Достижение бюджетной стабилизации в экономике территорий России посредством государственного регулирования является важным направлением

исследований и требует применения новых подходов, инструментов и методологий.

Многие методологические вопросы предоставления финансовой помощи и ее последующего распределения с целью выравнивания пространственной дифференциации и социально-экономического развития субъектов Российской Федерации в условиях динамичного развития межбюджетных отношений оказались за рамками современных исследований, что определило выбор темы, постановку цели и задач исследования.

Цель диссертационного исследования - теоретическое обоснование  
методов и форм государственного перераспределения финансовых ресурсов  
между субъектами федерации, ведущее к разработке практических мер по  
совершенствованию бюджетного регулирования территориальной

асимметрии.

В соответствии с поставленной целью в диссертационной работе решаются следующие задачи:

исследовать сущность межбюджетных отношений и бюджетного регулирования в мировой практике бюджетного федерализма;

оценить бюджетную сбалансированность и асимметрию бюджетов регионов на основе оценки распределения доходных и расходных полномочий по уровням бюджетной системы;

представить формы и методы бюджетного распределения финансовых ресурсов государства с целью повышения бюджетной обеспеченности регионов;

раскрыть роль бюджетного финансирования, выравнивающего бюджетную обеспеченность регионов в течении финансового года и покрывающего региональные кассовые бюджетные разрывы;

выявить возможности повышения налогового потенциала субъекта РФ и рационализации его бюджетных расходов;

7 - предложить методические подходы к распределению финансовой помощи между субъектами РФ с целью совершенствования механизма бюджетного выравнивания»

Предметом диссертационного исследования обозначены финансовые отношения между органами власти различных уровней, возникающие в процессе бюджетного регулирования доходных и расходных полномочии и распределения финансовой помощи, а также формы, методы и механизмы распределения и перераспределения средств между бюджетами.

Объектом исследования определены финансовые потоки региона в системе межбюджетных отношений.

Теоретической основой диссертационной работы явились классические и современные научные разработки и концепции отечественных и зарубежных специалистов, исследующих проблемы формирования и исполнения бюджета, развития бюджетного федерализма, регулирования межбюджетных отношений.

Нормативно-правовую базу диссертационной работы составили: Бюджетный кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации, федеральные и региональные законодательные акты, а также нормативные и директивные документы Президента и Правительства Российской Федерации, регламентирующие бюджетные отношения в РФ.

Методологическую базу исследования составили научные методы и приемы исторического, логического, структурно-функционального анализа, системного подхода. Использовались методы: балансовый, экономическо-статистического анализа, моделирования, экспертных оценок.

Информационно-эмпирическая база исследования включает опубликованные данные Министерства финансов РФ о формировании и исполнении бюджета РФ, бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований в составе РФ; данные отчетов по формированию и исполнению бюджета Волгоградской области, годовые отчеты Управления Федерального казначейства по Волгоградской области, Департамента финансов

8 Администрации Волгоградской области, областной Думы и финансовых структур органов местного самоуправления Волгоградской области; информация Волгоградского комитета государственной статистики; данные годовых отчетов инспекции Министерства по налогам и сборам РФ по Волгоградской области. В диссертации использованы материалы исследований Фонда развития парламентаризма, Фонда развития экономики города, Института переходного периода, Центра бюджетного мониторинга, Центра фискальной политики.

Научная новизна полученных результатов состоит в следующем:

определены структурные элементы бюджетной политики (социальные приоритеты, бюджетные инструменты обеспечения общественных благ, управление рисками централизованного и децентрализованного распределения бюджетных ресурсов), определяющие согласованный механизм взаимодействия всех участников бюджетного процесса;

дополнительно аргументирована роль бюджетного кредитования и безвозмездного предоставления бюджетных грантов в механизме межбюджетного выравнивания; сформулированы условия повышения их эффективности: введение и законодательная регламентация бюджетных ограничений предоставления федеральной финансовой помощи на основе бюджетных нормативов, создание конкурентных условий получения бюджетных грантов и повышение децентрализации бюджетной системы;

выявлены возможности компенсации сокращения доходных источников бюджетов субъектов РФ за счет рационализации налогового потенциала субъекта и его бюджетных расходов (реализация региональной программы повышения доходов населения, инвентаризация налоговых льгот, усиление контроля за использованием государственного и муниципального имущества>реструктуризация задолженности предприятий ЖКХ, сокращение

9 нерациональных целевых программ, контроль за лимитами обязательств по бюджетным договорам);

разработана и предложена модель распределения финансовой помощи между субъектами РФ, основанная на выделении грантов из федерального бюджета для выравнивания бюджетной асимметрии по количественному критерию разницы между потенциальными бюджетными доходами получателя бюджетной помощи и его нормативными расходами;

уточнена и формализована методика предоставления бюджетной ссуды на кассовый разрыв на основе объема бюджетных ссуд, выданных региону в отчетном и предыдущем году, и задолженности субъекта РФ федеральному бюджету на момент предоставления ссуды.

Теоретическая и практическая значимость работы- Выработанные в процессе проведенного исследования теоретические положения могут послужить для дальнейших разработок в области межбюджетных отношений и региональных финансов. Практические рекомендации исследования могут быть востребованы руководителями и специалистами государственных органов власти при определении основных направлений бюджетной политики, разработке механизмов межбюджетного регулирования. Результаты исследования могут найти применение в преподавании дисциплин «Финансы», «Государственные и муниципальные финансы», «Финансы и кредит».

Апробация работы\* Основные положения и выводы диссертации докладывались на научных семинарах Волгоградского государственного архитектурно-строительного университета, на региональных и международных научно-практических конференциях в г. Волгограде, г. Пензе, г. Михайловкс Волгоградской области. Результаты диссертационного исследования использованы в работе Советского территориального управления департамента финансов администраиии Волгограда

Публикации. По теме диссертации опубликовано 5 работ общим объемом 1,8 п.л.

10 Объем и структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений. Работа изложена на 191 странице.

## Особенности бюджетного федерализма в мировой практике бюджетных отношений

Современный мир демонстрирует значительную дивсрсифицированность и динамичность институтов государства. Потребность в совершенствовании системы взаимоотношений между бюджетами различных уровней власти стран мира явилась следствием акцентирования внимания на понятиях «бюджетная политика», «мсжбюджстные отношения» и «бюджетный федерализм», систематизация их основных функций и свойств и их влияние на работу веек механизмов бюджетной системы страны.

Сфера межбюджетных отношений в России переживает длительный переходный период на пути к установлению новой системы бюджетного федерализма. Несмотря на то, что реформы переходного периода, реализованные на сегодняшний день, способствовали значительному улучшению отношений между федеральным, региональным и местным уровнями власти1, нормативно-правовые противоречия и ошибки в системе межбюджетных отношений так же существуют.

Основной закон, обозначающий бюджетные отношения в Российской Федерации - Бюджетный кодекс Российской Федерации — определяет «межбюджетные отношения», как «. ..отношения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления--,»2»

В процессе регулирования финансовых потоков формируется сложная система отношений между бюджетами разных уровней, основанная на теории бюджетного федерализма, которая исследует тенденции, закономерности развития взаимосвязей между бюджетами разного уровня. Необходимость совершенствования механизма финансовых взаимоотношений между федеральным центром, субъектами Федерации и органами местного самоуправления, а также выработки новых направлений реформирования межбюджетных отношений требует определения сущности такого понятия как «бюджетный федерализм»»

Бюджетный федерализм характеризуют как отношения в государстве с федеративным устройством между федеральными органами власти и органами власти субъектов федерации по поводу полномочий и функций, разграниченных между ними, исходя из задачи сочетания принципов централизма и децентрализма в той мере, в какой это в наибольшей степени обеспечивает единство общегосударственных интересов и интересов населении, проживающего на территориях субъектов Федерации и входящих в них административно-территориальных единиц3.

У идеи федерализма есть несколько обоснований, Самое простое и логичное принадлежит основателям федерализма - Шарлю Монтескье и Джону Локку, «Самые крупные империи - самые прочные государства, но в них невозможна демократия, потому, что для удержания своей огромной территории государство должно быть жестким. Настоящая демократия может существовать только в небольших, скорее, даже маленьких государствах -наподобие древнегреческих полисов, где граждане знают друг друга. Однако такие государства слишком слабы и легко становятся добычей более крупных соседей. Можно создать государственный строй, в котором объединятся положительные стороны каждого типа государства, а негативные как бы аннигилируют.

## Формирование, исполнение и оценка обеспеченности бюджета субъекта РФ

На сегодняшний день в состав Российской Федерации входит 89 субъектов, различающихся по уровню социально-экономического развития и показателям бюджетной обеспеченности. Мы полагаем, что можно выделить регионы - лидеры в большинстве случаев являющиеся «донорами» в системе перераспределения финансовых ресурсов с целью «сглаживания» бюджетной асимметрии регионов, и «отстающие» субъекты Российской Федерации, выполняющие в этом процессе роль реципиентов, что, по нашему мнению, подавляет их стимулы к социально-экономическому развитию. Это деление явно прослеживается при рассмотрении доходной части консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, (Приложение 5).

В течение 2003г. доходы региональных бюджетов в расчете на душу населения составили от 7301 рубля в Ульяновской области до 17739 рублей в республике Татарстан (табл.2.1.1.). Несмотря на сохраняющееся из квартала в квартал лидерство Татарстана и Калмыкии и в целом неизменный рейтинг регионов по размеру среднедушевых доходов бюджета; наметилось незначительное сокращение разрыва между лидерами и отстающими регионами. Сравнительный анализ доходов субъектов РФ в расчете на душу населения за исследуемые годы показал некоторые колебания данного показателя у регионов - лидеров — республики Татарстан и республики Калмыкия, у остальных же рассматриваемых субъектов РФ заметен рост данного показателя. Например, в Саратовской области среднедушевой доход бюджета 2003 г. вырос почти на 300%, а - в Волгоградской области почти на 140%. В 2003г. по сравнению с 2002 г. наибольший рост продемонстрировала доходная часть бюджетов Калмыкии и Саратовской области (51% и 30% соответственно), в других регионах этот рост составил 15-20%. На общем фоне выделяются Самара и Татарстан - увеличение поступлений в их бюджеты

## Методологические основы распределения финансовой помощи регионам из федерального бюджета

Выравнивание межрегиональных различий и стимулирование экономического роста в регионах являются целью региональной политики, а основными направлениями ее совершенствования - обеспечение прозрачности финансовых отношений с федеральным центром, создание механизма проведения и контроля бюджетных средств, разработка информационно-методической основы сопоставимости региональных показателей бюджета и, наконец, введение инструментов, позволяющих сокращать в перспективе региональные различия.

Поскольку одной из форм межбюджетного регулирования является нормативное отчисление от регулирующих доходов, доля регулирующих доходов в структуре бюджетов субъектов РФ зависит от двух составляющих: величины контингентов соответствующих федеральных налогов, мобилизуемых на данной территории и доли отчислений от них согласно действующему законодательству РФ54\_

Нормативы отчислений от регулирующих доходов - достаточно подвижный инструмент в руках вышестоящего органа исполнительной власти. С его помощью формируется определенная структура доходов бюджетов районов, от которой во многом зависят условия мобилизации налоговых и неналоговых поступлений, условия сбалансированности доходов с расходами в процессе исполнения, объемы испрашиваемых ссуд и предоставляемой финансовой помощи. «Исходя из конкретной финансовой ситуации данного периода и специфических особенностей территории местные органы управления решают, какие налоги следует вводить, а от каких воздержаться- Местные налоги не имеют чисто фискального характера, скорее они определяются экономической политикой региона»55.

В 2002 г. была принята «Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года». Стратегической целью Программы является формирование и развитие системы бюджетного устройства, позволяющей органам власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней,

К 2005 г. Программой предполагалось:

- законодательно закрепить основные доходные источники (собственные налоги, отчисления от налоговых поступлений) за региональными и местными бюджетами на постоянной (долгосрочной) основе в соответствии с установленным разграничением расходных полномочий и обязательств;

- сократить масштабы расщепления налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы, предусматривая при прочих равных условиях зачисление 100 процентов поступлений по определенным видам налогов и сборов за бюджетом одного уровня;

- отказаться от практики централизации поступлений по региональным и местным налогам в вышестоящие бюджеты;

- законодательно закрепить на долгосрочной основе 100 процентов поступлений по налогу на доходы физических лиц за консолидированными бюджетами субъектов Российской Федерации (с разделением между региональными и местными бюджетами, в том числе с выделением в составе налоговых поступлений в местные бюджеты минимально гарантированной и выравнивающей частей);

- законодательно закрепить на долгосрочной основе не менее 70 процентов поступлений федерального налога на прибыль за .консолидированными бюджетами субьектов Российской Федерации (с разделением между региональными и местными бюджетами, в том числе с выделением в составе налоговых поступлений и местные бюджеты минимально гарантированной и выравнивающей частей);

- установить зачисление в бюджеты субъектов Российской Федерации 100 процентов платежей за пользование общераспространенными природными ресурсами с возможным последующим их преобразованием в региональные налоги (с разделением поступлений между региональными и местными бюджетами);

- провести корректировку пропорций и механизма расщепления поступлений налога с продаж между региональными и местными бюджетами (разделение поступлений в местные бюджеты на минимально гарантированную и выравнивающую части);

- отменить налог на пользователей автодорог и ввести региональный транспортный налог;

- заменить региональный налог на имущество предприятий, местный налог на имущество физических лиц и земельный налог местным налогом на недвижимость;

- закрепить 100 процентов поступлений (за исключением платежей в государственные внебюджетные фонды) по налогам на совокупный доход (единому налогу на вмененный доход, единому налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения, единому сельскохозяйственному налогу) за местными бюджетами с расширением полномочий органов власти местного самоуправления по данным налоговым режимам.

Одним из результатов проводимой Правительством Российской Федерации налоговой реформы является, как уже отмечалось ранее, необоснованное перераспределение налогового потенциала в пользу федерального бюджета. При этом нагрузка по исполнению расходных полномочий субъектов Российской Федерации не уменьшается, а увеличение объемов финансовой помощи из федерального бюджета не компенсирует потерь бюджетов субъектов Российской Федерации. Это снижает финансово-экономическую самостоятельность регионов? а в ряде случаев ведет к обострению социальной напряженности.

Однако, оценивая возможности реформирования существующей налоговой системы, необходимо признать, что в рамках действующей налоговой структуры, мы не можем ориентировать налоговую систему на решение неотложных социально-экономических задач и она становится в принципе «не улучшаема».

Несмотря на то, что общая сумма средств, предусмотренных разделом «Финансовая помощь другим бюджетам бюджетной системы» Федерального закона «О федеральном бюджете на 2004 год», по сравнению с прошлым годом увеличилась с 258 млрд.рублей до 272 млрд.рублей (или на 5,5%) этот рост пе перекрывает инфляционную составляющую, следовательно в реальном исчислении можно говорить о сокращении объемов этой помощи.