Урман Наталья Альбертовна. Организационно-экономические аспекты реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации : на примере Республики Хакасия : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Урман Наталья Альбертовна; [Место защиты: С.-Петерб. гос. ун-т].- Абакан, 2008.- 206 с.: ил. РГБ ОД, 61 09-8/751

**Содержание к диссертации**

Введение

1.ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПОСТРОЕНИЯ

МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ 13

1.1. Теоретические основы формирования межбюджетных отношения 13

1.2. Бюджетные механизмы медрегионального выравнивания 32

1.3. Типология межбюдетных отношений 54

ВЫВОДЫ ПО ГЛАВЕ 1 76

2. РЕФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РФ 79

2.1. Эволюция межбюджетных отношений в России 79

2.2. Бюджетная реформа: уровень субъекта федерации и уровень местного самоуправления 102

2.3. Управление межбюджетными отношениями на субрегиональном уровне

республики Хакасия 111

ВЫВОДЫ ПО ГЛАВЕ 2 125

3. ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО

МЕХАНИЗМА РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ ХАКАСИЯ 130

3.1. Анализ тенденций формирования бюджетной обеспеченности территориальных бюджетов: проблемный аспект 130

3.2. Модель сбалансированного распределения бюджетных средств по муниципальным образованиям республики Хакасия 143

ВЫВОДЫ ПО ГЛАВЕ 3 167.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 170

ЛИТЕРАТУРА 174

ПРИЛОЖЕНИЯ 189

ПРИЛОЖЕНИЕ 1 Таблица 1: Классификация моделей, типологий, концепций федерализма 189

ПРИЛОЖЕНИЕ 2 Таблица 2: Субъекты Федерации России (на 01.01.2008 г.) 192

Таблица 3: Субъекты Российской Федерации в составе 7 федеральных округов.. 193

Таблица 4: Состав 11 экономических регионов Российской Федерации 194

ПРИЛОЖЕНИЕ 3 Таблица 5: Основные характеристики систем бюджетного федерализма некоторых развитых государств 195

ПРИЛОЖЕНИЕ 4 Таблица 6: Становление и развитие бюджетного федерализма - периодизация

межбюджетных отношений в РФ(авторский подход) 198.

ПРИЛОЖЕНИЕ 5 Таблица 7: Консолидированный бюджет Республики Хакасия 203

ПРИЛОЖЕНИЕ 6 Таблица 8: Методика комплексной оценки уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации 204

Таблица 9: Методика оценки субъектов Российской Федерации по уровню развития

инженерной инфраструктуры регионов 207

ПРИЛОЖЕНИЕ 7 Таблица 10: Комплексная оценка уровня социально-экономического развития субъектов РФ в 1998/2004 гг 209

ПРИЛОЖЕНИЕ 8 Таблица 11: Рейтинг бюджетной обеспеченности стран мира (2006 г.) 214.

ПРИЛОЖЕНИЕ 9 Таблица 12: Основные социально-экономические показатели Республики Хакасия (2007-2010 гг.) 219

ПРИЛОЖЕНИЕ 10 Таблица 13: Структура доходов и расходов республиканского бюджета РХ (2007 - 2010 гг.) 221

ПРИЛОЖЕНИЕ 11 Таблица 14: Дифференциация регионов по уровню жизни населения (1995 -

2004) 223

ПРИЛОЖЕНИЕ 12 Таблица 15: Динамика развития малых предприятий в России и Республике

Хакасия 225

ПРИЛОЖЕНИЕ 13 Таблица 16: Распределение дотаций на выравнивание уровня бюджетной

обеспеченности субъектов РФ из ФФФПР на2006-2010 гг 226

ПРИЛОЖЕНИЕ 14 Таблица 17: Показатели бюджетной обеспеченности регионов России (по

состоянию на 2007 г.) 228

**Введение к работе**

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена необходимостью внедрения в практику деятельности региональных органов власти и органов местного самоуправления новых социально-экономических механизмов реформирования межбюджетных отношений, ориентированных на снижение асимметрии и экономической дифференциации населения территориальных социумов.

Все более расширяющийся процесс регионализации, охвативший российскую экономику с начала 1990-х гг., объективно переносит решение важнейших принципиальнейших вопросов обеспечения жизнедеятельности населения на территориальный уровень. Устойчивый экономический рост России в целом может быть обеспечен только посредством создания благоприятных условий для социально-экономического развития в рамках отдельно взятого региона и его муниципальных образований, каждое из которых отличается уникальной структурой экономики, специфичными воспроизводственными циклами, собственной социальной сферой и т.д.

Возможность успешного регулирования многих аспектов социально -экономического развития конкретного территориального социума (городского и сельского поселения, муниципального района, городского округа или внутригородской территории города федерального значения) напрямую зависит от рациональности процессов распределения и перераспределения бюджетных ресурсов в сложившихся межбюджетных отношениях вдоль цепочки «федеральный центр - регион (республика) -многочисленные муниципальные образования». Неурегулированность отношений, свойственная на текущий момент большинству субъектов Федерации, является одной из наиболее острых современных проблем, не позволяющих в достаточной мере реализовывать ресурсный потенциал территорий.

Различные аспекты формирования современных межбюджетных отношений приобретают особую значимость в проводящейся в настоящее

**5**время реформе местного самоуправления, пересматривающей приоритеты

бюджетно-налоговой, инвестиционной, социальной политики,

переопределяющей цели и задачи, решение которых возлагается на органы

местного самоуправления. Таким образом, теоретико-методологическая и

научно-практическая значимость диссертационного исследования

представляются достаточно актуальными и обоснованными.

Состояние изученности и научной разработанности проблемы. Интерес к теоретическому осмыслению проблем бюджетного федерализма, межбюджетных отношений, совершенствования форм и методов > межбюджетного регулирования, стабилизации и развитию экономики муниципального образования значительно актуализировался в последнее время. Однако, первостепенное значение имели работы зарубежных исследователей - Иозефа Вайлера [222], О.Ю. фон Гирке [214], М.Гродзинса [144], Иво Дачасека [139], А.Лейпхарта [178], У.Д.Ливингстона [148], Ч.Рэгина [151], Р.Саквы [192], У.Р.Хальтерна [145], Д. Дж.Элазара [141; 142; 209]. Научное представление о механизмах функционирования децентрализованных бюджетных систем, решение проблем федеративных отношений и общественных финансов отражено в работах М.Биггза L137], Дж. Бреннана и Дж. Быокенена [64], Д.Брюммерхофа [65], Я.Корнаи [173], Р.А. Масгрейва [149], В.Острома [106], У.Е.Оутса [150], У.Х.Рикера [152], Дж. Стрика [119], Ч.М.Тибу [219] и др.

В отечественной литературе политико-экономический анализ российского федерализма проведен Р.Г.Абдулатиповым [57; 154], О.Богачевой [62; 159], А.Г.Гранбергом [98], Е.В.Журавской *[7S],*Г.В.Каменской [81], В.В.Климановым [97; 350], О.В.Кузнецовой [89], А.М.Лексиным и А.Н.Швецовым [179; 180], В.Полозовым [188], Л.Полищук [187], О.С.Пчелинцевым [189], П.Кадочниковым, С.Синельниковым-Мурылевым, И.В.Труниным и С.Четвериковым [167], С.А.Суспицыным [194; 195; 196], В.Христенко и А.Лавровым [205], С. Хурсевичем и Е.Дмитришиной [206], Л.И.Якобсоном [211], А.С.Ященко [136] и др.

Значительный вклад в научную разработку теоретико-методологических аспектов типологизации регионов внесли известные зарубежные и отечественные ученые: У.Айзард; X.Армстронг и Дж. Тейлор [59]; М.К.Бандман, Б. А. Казаков и М.Д.Шарыгин [121]; В.В.Кулешов и В.Н.Харитонова [156]; Н.Н. Баранский; Дж.Бачтлер [367]; Р.Бойер; Д.Гиббс [143]; А.Г.Гранберг [162]; В.Н. Лексин; А.Лёш; П.А.Минакир [100]; П.Мерлен [99]; У.Моррис; Х.Ричардсон; П. Сандер; В.Е.Селиверстов; Б.Сперлинг; С.А.Суспицын; А.И.Татаркин и Л. Юрганова [198|; Д.Томас; М.Тэмпл [153]; Г.А.Унтура; А.Н.Швецов; Р.И.Шиипер [207]; Р.Хартшорн [128]; М.Хейнденрих; Б.У.Хогвуд и Л.Ганн [146]; Д.Юилл и др.

Среди современных российских исследователей проблемы . регулирования территориального развития на федеральном и региональном уровнях выделяются работы С.Б.Авдашевой [58], Э.Алаева [224], А.Г.Гранберга [114], О.Т. Дмитриевой [76], А.Евсеепко [164], А.Игудина и Н.Попоновой [165], Н.П. Кетовой [82], В.В.Котилко [88], О.Ю.Красильникова [174], О.В.Кузнецовой [89], А.М.Лаврова и В.С.Сурнина [93], В.Н.Лексина и А.Н.Швецова [95], А.С. Маршаловой и А.С.Новосёлова [96], Т.Г.Морозовой [101], А.О.Полынёва [109], Б.Б. Родоман [115], В.Е.Селивёрстова [193], Г.А.Унтуры [200], В.А.Шабашева [132]. В области исследования инструментария управления асимметрией на муниципальном уровне в рамках отдельно взятого региона наиболее значимыми представляются труды А.П.Клемешева, П.Люейера и Г.М.Федорова [83], Н.И. Лариной и А.А.Кисельникова, В.Ю.Малова и В.Д.Ионовой [183], П.А.Ореховского [105], А.Я.Троцковского, Р.К.Солодовниковой и А.М.Сергиенко [123], Н.А. Чертова [197].

Современные отечественные ученые в вопросах исследования проблем региональной экономики и обоснования путей развития субъектов Российской Федерации работают в рамках "ростовской школы" (В.И.Бутов, В.С.Золотарев, Н.П.Кетова, В.Г.Игнатов и др.); "санкт-петербургской школы" (Н.В.Арефьев, Р.В.Бабун, О.Т.Дмитриева, Д.АЖилюк, К.Я.Кондратьев,

**7**О.Н.Макаров, Е.В. Песоцкая, В.М.Разумовский и др.); "сибирской школы"

(М.К.Бандман, В.И. Клисторин, В.В.Кулешов, А.С.Маршалова,

А.С.Новосёлов, В.Е.Селиверстов, С.А. Суспицын, Р.И.Шнипер и др.);

"уральской школы" (Е.Г.Анимиц, В.С.Бочко, Н.М.Сурнина, А.И.Татаркин,

А.Т.Тертышный и др.).

Вместе с тем, несмотря на нарастающий поток научных публикаций, многие вопросы, связанные с интенсификацией использования социально -экономического потенциала развития муниципальных образований,-разработкой жизнеспособных моделей эффективной реализации местных ресурсов, формированием местных и региональных рынков и их инфраструктурных образований, разработкой рациональной инвестиционной политики, эффективным управлением имуществом при различных формах собственности, и другие проблемы до сих пор остаются недостаточно изученными, носят дискуссионный характер, что, в итоге, и предопределило выбор темы диссертации, посгановк) ее цели и задач, объект и предмет исследования.

Цель и задачи исследования. Целью исследования является разработка основных направлений совершенствования организационно-экономического механизма регулирования межбюджетных отношений в управлении социально-экономическим развитием региона с использованием модели распределения бюджетных средств по его муниципальным образованиям.

Постановка и решение следующих задач диссертационного исследования отражает последовательные этапы достижения поставленной цели:

-проанализировать содержание и характер межбюджетных отношений в государствах с федеративным устройством;

-выделить особенности организационно-экономических инструментов регулирования межбюджетных отношений;

-провести сопоставление моделей построения межбюджетных отношений в федеративных государствах;

**8**-выявить суть проблемы региональной асимметрии и межрегиональной

экономической дифференциации субъектов Российской Федерации;

-исследовать эволюцию российской модели бюджетного федерализма;

-провести оценку бюджетной обеспеченности и финансовой самостоятельности муниципальных образований в бюджетном устройстве региона;

-выработать модель распределения бюджетных средств по муниципальным образованиям региона;

-обосновать основные сіратегические направления обеспечения социально-экономического развития муниципальных образований региона.

Соответствие темы диссертации требованиям паспорта специальностей ВАК. Исследование выполнено в рамках специальности 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит (п.2.5.Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов, бюджетного планирования и долгосрочного прогнозирования).

Объект и предмет исследования. Объект диссертационного исследования - субъект Федерации (Республика Хакасия) и входящие в его состав муниципальные образования; предмет диссертационного исследования - современные организационно-экономические инструменты реформирования межбюджетных отношений на региональном и местном уровнях.

Теоретической базой диссертационного исследования являлись фундаментальные научные труды зарубежных и отечественных ученых в области региональной экономики и общественных финансов; федеральные и региональные законодательные и нормативные акты в бюджетно-налоговой сфере; публикации в периодической печати; материалы научно-практических конференций.

Методологическую основу исследования составили как общенаучные методы познания (абстракция, анализ и синтез, индукция и дедукция,

**9**сравнение и аналогия, диалектический, сравнительный, системный и

логический подходы), так и специальные методы (моделирование, типология,

классификация и др.). Также использовались экономико-математические и

экономико-статистические методы (метод абстрактно-логических суждений;

индексный и корреляционный анализ; ранжирование; методы и приемы,

лежащие в основе методик образования, распределения и перераспределения

бюджетных средств фондов Республики Хакасия).

Информационной базой диссертационного исследования послужили положения и выводы, содержащиеся в прикладных исследованиях отечественных и зарубежных ученых по рассматриваемой проблематике; данные Федеральной службы государственной статистики и территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Республике Хакасия; практические материалы и информативные материалы Министерства финансов РФ, Правительства и муниципальных образований Республики Хакасия; публикации научно-исследовательских организаций; ресурсы, размещенные в сети Интернет; сведения, полученные в ходе исследования лично автором.

Научная новизна диссертации заключаеіся в обосновании

методического подхода к организации системы межбюджетных трансфертов, направленной на социально-экономическое развичие и эффективное пространственное развитие региона; в выработке «Модели распределения бюджетных средств по муниципальным образованиям Республики Хакасия»; в разработке Программы «Повышение результативности предоставления межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям Республики Хакасия с акцентом на поддержку малого предпринимательства».

К основным элементам (положениям) научной новизны, разработанным лично автором и выносимым на защиту, относятся следующие:

1.Предложена классификация мировых федераций по следующим основаниям: принцип построения (формирования); учет права наций на

10 самоопределение; конституционно-правовое положение субъектов

федерации; модель федерализма; способ разграничения предметов ведения и

полномочий.

2.Уточнено определение понятия «бюджетный федерализм», предложена авторская трактовка раскрытия сущности понятия «межбюджетные отношения» в ракурсе политико-экономической категории и организационно - экономического инструмента государственного регулирования.

3.Выделены 5 характерных временных этапов становления российской  
модели бюджетного федерализма, связанных с реформированием

межбюджетного перераспределения финансовой помощи субъектам РФ и апробированием организационно-экономических механизмов.

4.Предложена схема структуры современного инструментария межбюджетных отношений в Российской Федерации.

5.Разработана концептуальная авторская модель распределения бюджетных средств по муниципальным образованиям Республики Хакасия, главной целью которой является выведение управления муниципальными финансами Республики Хакасия на новый качественно более высокий уровень, обеспечивающий большую прозрачность и эффективность бюджетных расходов, создание условий для существенного улучшения социально-экономической ситуации в м\ пиципальных образованиях.

б.Представлен разработанный автором алгоритм распределения бюджетных средств по муниципальным образованиям Республики Хакасия согласно авторской Модели распределения бюджетных средств по муниципальным образованиям.

7.Разработана авторская среднесрочная с возможностью пролонгации на последующий период Программа «Повышения результативности предоставления межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям Республики Хакасия с акцентом на поддержку малого

предпринимательства», сформированы ее цели и задачи, выявлены критерии и организационно-экономические механизмы реализации Программы.

Теоретическая значимость результатов диссертации определяется тем, что работа, имеющая концептуальную целостность, в существенной степени может способствовать углублению и расширению методологических положений в области региональной экономики и общественных финансов.

Практическая значимость диссертации состоит в том, что на базе теоретических исследований разработана концептуальная авторская модель распределения бюджетных средств по муниципальным образованиям Республики Хакасия и сформированы научно-методические основы Программы «Повышения результативности предоставления межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям Республики Хакасия с акцентом на поддержку малого предпринимательства», максимально адаптированной к экономическим условиям Республики.

Фактологический и статистический материалы, основные выводы и рекомендации прикладного характера, приведенные в диссертации, могут быть использованы в дальнейших теоретических и научно-практических исследованиях по данной проблематике; найти применение как учебно-практический материал в преподавании таких дисциплин как "Региональная экономика" и "Государственное регулирование экономики".

Апробация и реализация результатов исследования. Разработанные  
научно-методические положения и практические рекомендации по  
совершенствованию организационно-экономического механизма

регулирования межбюджетных отношений в настоящее время проходят экспериментальную апробацию в муниципальных образованиях Республики Хакасия.

Публикации. Основные положения и результаты проведенного диссертационного исследования изложены в научных публикациях диссертанта общим объемом 7 п.л.

**12**Структура и объем диссертационной работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка использованной литературы и приложений. Основное содержание работы изложено на 148 страницах, диссертация содержит 14 приложений, 32 таблицы, 22 рисунка, список использованной литературы включает 372 наименования.

1.ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ **ПОСТРОЕНИЯ**МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

*1.1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ*

Согласно классической схемы XX в. все государства по  
конституционно-правовому статусу своих административно-

территориальных образований и распределению компетенции между различными уровнями публичной власти подразделяются на унитарные, федеративные и конфедеративные:

*-унитарное {единое) государство*(от фр. unitarism и лат. unitas - один,  
единство) - форма государственно-территориального устройства с жестким  
разграничением на административные единицы (департаменты, области,  
округа, районы и т.п.), не наделенные собственной государственностью или  
автономией; как исключение из правил, в состав унитарного государства  
могут входить одна (несколько) территориальных единиц, пользующихся  
особым статусом автономных образований; в унитарном государстве  
действуют единая конституция и общая для всех система права, один  
высший представительный орган государственной власти и одно  
правительство, осуществляющие централизованное управление

экономическими, социальными и политическими процессами, создающими организационно-правовые предпосылки для усиления влияния центральной власти на территории всей страны1 *[66;*86; 116; 125; 127; 201];

*-федеративное государство*(от лаг. foederatio - объединение, союз) -форма государственно-территориального устройства с многоуровневой структурой и характерной иерархией органов управления, институализированной автономией и определенной степенью независимости каждого уровня его составных частей - государственно-административно-территориальных образований на основе их добровольного объединения в

'На сегодняшний день почти 90 % суверенных государств являются унитарными. К ним относятся: 38 государств Европы, 41 государство Азии, 49 государств Африки, 28 государе їв Америки, 12 государств Австралии и Океании [347].

14 рамках распределенной между ними и центром компетенции с двумя

системами высших органов власти (федеральной и субъектов федерации); субъекты федерации могут иметь различные наименования, определяемые, как правило, историческими или правовыми факторами (кантоны, края, области, провинции, республики, федеральные земли, штаты и др.)2; по конституционно-правовым особенностям выделяются симметричные федерации, субъекты которых обладают одинаковым конституционно-правовым статусом (Соединенные Штаты Америки, Федераіивная Демократическая Республика Эфиопия), и асимметричные федерации, конституционно-правовой статус субъектов которых различен (Республика Индия, Российская Федерация, Федеративная Республика Бразилия) ; к крупнейшим федеративным государствахМ современности о і носятся многонациональные Российская Федерация и Соединенные штаты Америки4[166];

*-конфедеративное государство*(от лат. foedus и confederatio - союз, объединение) - постоянный (временный) юридический союз суверенных государств-членов, созданный для достижения общих военных, политических, транспортных, экономических и других целей5; государства-члены сохраняют за собой монополию на связь со своими гражданами; полномочия центральной власти определены договором или иным учредительным актом,

2В Бельгии насчитывается 3 субъекта федерации, в Австралии - 6, в Австрии - 9, в Канаде - 10, в ФРГ - 16, в Индии - 25, в Швейцарии - 26, в США - 50 и т.д.

3Вопрос об отнесении государства к конкретном) типу федеративного устройства является достаточно спорным, однако, принято считать, что на сегодняшний день абсоліоіно симметричных федерации не существует - каждая федерация отличается теми или иными признаками асимметричности, обусловленными наличием неоднородных типов субъект on с различными статусами и равным характером взаимоотношений с цешром

4На сегодняшний день совокупное население федеративных государств составляет более 2 млрд. чел.; из семи наиболее развитых юсударств мира (страны «большой семерки») три - Канада, США и ФРГ являются федерациями. К современным суверенным федеративным государсшам относят 6 государств Европы, 6 государств Азии, 4 государства Африки, 7 юсударств Америки, 2 іосударства Австралии и Океании [347].

5Наиболее широкое распространение термин "конфедерация" получил в Европе в XIX в., коїда были образованы Австро-Венгрия (до 1918), Германская конфедерация (1815-1866), Конфедеративные Шшты Америки (1861-1865), Рейнская конфедерация (1815-1848), США (17S1-1787), Швейцарская конфедерация (1291-1798), Швейцарский союз (1815-1848). В настоящее время в мире не осталось ни одной законодательно объявленной классической "конфедерации". Вместе с тем, конфедеративные элементы присутствуют у ряда союзов, например, у Асеан, Бенилюкс, Британскою содру лества, Европейского Союза, Карибского сообщества, СНГ [347J.

**15**жестко ограничивающим возможности самостоятельного расширения их компетенции без согласия государств-членов; сомнения всегда истолковываются в пользу государств-членов, обладающих правом покинуть союз через выполнение особой процедуры-сецессии; конфедеративная организация способна в течение длительного времени обеспечивать существование союза суверенных государств, защиту их общих интересов во внутренних и внешних делах, а при благоприятных условиях трансформироваться в иные, более прочные формы государственно-территориальных объединений; конфедерация не имеет: общих законодательных, исполнительных и судебных органов, единой армии, единой системы налогов, единого государственного бюджета6; конфедерация сохраняет гражданство гех государств, которые находятся во временном союзе; государства-члены могут договориться о единой денежной системе, о единых таможенных правилах, о межгосударственной кредитной политике на время существования конфедеративного союза.

Специалисты отмечают, что наиболее слабым звеном конфедерации как формы государственного устройства являются неизбежные различия в статусе входящих в нее государегв-членов, суверенный характер которых исключает приведение их к «общему знаменателю»; неравномерность в

6Бюджет (от англ. budget - сумма казначея) - форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления [2, ст.6]. «Государственный бюджет» (от англ. public budget) как экономическая категория выражает особые общественные отношения, связанные с образованием и расходованием ценіралпзованного фонда денежных средств, используемых государством для перераспределения ВВП меж іл оіраслями и секторами национальной экономики, регионами страны, сферами предпринимательской чеяіе іьносіи и і.дерегулирования и стимулирования экономики в целом; осуществления социальной политики, коніроля за образованием и использованием централизованных фондов денежных средств. Как цешрллпювлнныц фонд денежных средств государства, бюджет, представляющий собой законодательно усыновленную роспись доходов и расходов центральных, региональных, местных органов власти на определенный период, является формой образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансовою обеспечения задач и функций государства и его административно-территориальных образований Доходы и расходы имеют специфическое общественное назначение: доходы обеспечивают государство необходимыми денежными средствами, расходы распределяют централизованные ресурсы в соответствии с общегосударственными потребностями. Государственный бюджет возник одновременно с появлением государства, однако только с приходом к власти буржуазии (в конце XVII в. в Англии) приобрел форму документа, утверждаемого законодательно. В России первые сведения о смете государственных дохо юн и расходов и сметах отдельных городов датируются 1645 г.; в 1722 г. камерколлегия впервые сосывила роспись государственных доходов и расходов на 1723 г.; с 1802 г. Министерство финансов России єаєіо цю составляло подробные росписи государственных доходов и расходов; с 1811 г. стал составляться ежегодным бюджет по единой схеме с группировкой доходов и расхо юн

развитии может привести к изменению их долговременных интересов, что чревато разрывом союзников по конфедерации. Как правило, конфедеративные государства недолговечны и могут распадаться или превращаться в федерации7 [163].

В зарубежной литературе "федерализм" рассматривается в условиях децентрализации при соблюдении оптимального размещения (эффективной

аллокации ) ограниченных ресурсов и факторов производства с позиции предоставления общественных благ органами власти, между которыми распределены компетенции; термин "фискальный федерализм"9, составляющий часть более широкого понятия "экономический федерализм", означает распределение расходных и налоговых полномочий между уровнями власти для осуществления возложенных на них общественных функций и задач, взаимодействие всех уровней власти в области принятия и осуществления фискальной политики, закрепление автономности органов власти каждого уровня в рамках соответствующих сфер их юрисдикции10.

7В научной литературе дается множество определений конфедеративного государова Гак, например, отмечается, что эта форма государственно-территориального объединения «есть постоянное, основанное на соглашении соединение независимых государств с целью внешней зашиты союзной территории и охранения внутреннего порядка между союзными государствами. Для достижения своих целей союз нужчается в постоянной организации. Постоянный характер союза, всесторонность его, так же как и обязанное і ь взаимной защиты его членов, не ограниченная» определенными casus foederis, а равно и наличие постоянных органов отличают союз государств от друїих форм оборонительного союза» [135, C.300J Некоторые исследователи указывают на ограниченность круга предметов, относимых к ведению общих органов власти [135, С.60, 115], рекомендательный характер решений этих органов ввиду отсутствия в их р>ка\ средств прин\ждения членов союза [77, C.510J. Иногда добавляют отрицание постоянного характера объединения и отсутствие у него территориального суверенитета [135, С 300-303].

8Лллокация (от лат. al - около I- locatio - размещение) - распределение ограниченных ресурсов в соответствии с заданными целями [362].

9Под фискальным федерализмом следует понимать автономное функционирование бюджетов отдельных уровней власти в условиях воздействия правительственных грантов [ 150].

10В экономической литературе существует различные альтернативные мнения о типах федерализма. Так, например, с точки зрения реального соотношения сил, сложившегося между центром и субъектами федерации, выделяют следующие виды федерализма: квазифедерализм (федерапшное устройство государства существует практически только на \ровне законов при полном диктате центра; члены федерации являются обычным \ровнем иерархической пирамиды \правления в централизованном государстве); классический федерализм (основной принцип - такое разделение власти между центральным и региональными правительствами, при ко юром каждое из нн\ в пределах своей компетенции координирует свои действия самостоятельно в условиях автономии); кооперативный федерализм (с характерной фрагментацией власти внхтри каждого \ровня управления, жестким функциональным разделением, формированием специфических связей между группами чиновников профессионалов, действующих ,на различных уровнях государственного управления, в шачительной степени закрытый для общественности характер этих связей); исполнительный федерализм (концентрация и централизация власти на высших органах исполнительной власти как федерации в целом, так и ее субъектов, контроль за отношениями между центром и регионами со стороны политиков и официальных лиц с широким кругом функциональных интересов, крайне формализованные и широко освещаемые средствами массовойчшформацип процедуры

В идеале предполагается абсолютная самостоятельность и высокая степень автономности местных бюджетов при сохранении за федеральным центром доминирующего положения в решении узловых вопросов финансового обеспечения строительства и деятельности государства. Однако мировой опыт отрицает реализацию подобной идеализированной модели бюджетного федерализма в какой-либо стране из-за определяющего влияния политики, исторических традиций и национальных факторов [348]. В результате в настоящее время в мире сложилось множество заметно различающихся между' собой бюджетных систем, зависящих от типа налоговой системы и порядка распределения налогов по уровням бюджетной системы страны [74].

Согласно современным подходам, построение эффективной модели организации бюджетной системы должны быть основано на следующих трех главных составляющих - четком разграничении полномочий между всеми уровнями власти по расходам; наделении соответствующих уровней власти достаточными для реализации этих полномочий фискальными функциями; сглаживании вертикальных и горизонтальных дисбалансов с помощью системы бюджетных трансфертов (перемещения бюджетных средств от одного субъекта (уровня) бюджетной системы к другому) с целью обеспечения на всей территории страны определенного стандарта государственных услуг. Поскольку главным критерием выделения типов моделей бюджетного федерализма должна быть степень централизации (децентрализации) государственного управления или степень самостоятельности региональных и местных властей, все существующие модели межбюджетных отношений сегодня принято сводить к централизованным, децентрализованным и смешанным:

налаживания и совершенствования отношений межд\ центром и членами федерации), чрезвычайный федерализм (существует в период гл>боких социальных и экономических потрясений (войны, великая депрессия и т.п.); в этом случае члены федерации добровольно передают часть своей компетенции центру на определенный период времени); федерализм с двойным лицом (члены федерации находятся в неравном правовом положении, имея различный конституционный статье, их реальные права и возможности в значительной степени различаются).

**18**-централизованные модели характеризуются наивысшей степенью

участия и ответственности центральных органов власти в решении социально-экономических задач, наивысшей степенью централизации управления и тотальным контролем территориальных бюджетов федеральным центром, максимально возможным ограничением самостоятельности региональных органов власти, устранением неравенства регионов через систему бюджетных трансфертов; разграничение полномочий между уровнями власти, как правило, не сопровождаемое наделением их достаточными собственными источниками доходов, порождает необходимость финансирования территориальных программ за счет перераспределения сосредоточенных в федеральном бюджете денежных средств; достоинство централизованных моделей - тесное сотрудничество региональных и центральных органов власти, способствующее сохранению единства государства; недостатки централизованных моделей - исключение реального функционирования нижестоящих звеньев бюджетной системы на самостоятельной основе из-за отсутствия собственных источников доходов и возможности осуществления бюджетного процесса;

-децентрализованные модели отличаются: приори і егностыо федерального налогово-бюджетного законодательства, і аран і ирующего соблюдение общегосударственных интересов; наивысшей степенью финансовой независимости и самостоятельности региональных властей, использования ими «непересекающихся» налогов по принципу «один налог -один бюджет», предоставления им права совместного (федерально-регионального) использования налоговых баз; фактическим отказом центрального правительства от контроля за бюджетной дсяіельностью региональных органов, безразличию к проблеме горизонтальных дисбалансов и региональных бюджетных дефицитов, отсутствию ответственности по их долгам; устранением острых горизонтальных диспропорций регионов путем предоставления адресного финансирования нуждающимся категориям населения; достоинство децентрализованных

моделей - относительная независимость регионов от центра, и минимизация перераспределительных- процессов .;:;'- в бюджетно-налоговой .системе; недостатки децентрализованных моделей - избыточная самостоятельность: может привести к нарушению единства государства вследствиеСукрёплёния. ,' позиций ряда территориальных, лидеров и 'стремления наиболее доходных v *і*регионов к экономической'-..самостоятельности и изоляции, :'высокая вероятность полной" потери контроля.^централььюго-';правительства^, над'-''. / бюджетно-налоговой деятельностью , региональных органов власти, безразличное отношение к. проблеме:; горизонтальных . дисбалансов, и; региональных бюджетных дефицитов^; отсутствие,ответственности по, их

долгам;1 :'.'':'' *'У^:^-----^:/::'':-'-:')^К['.]\ї}<.*,'i^''\ 7-\Г';-'-:'-^": '

-смешанные -(комбинированные)- модели, представляющиесобой' некий симбиоз элементов централизованных - и. децентрализованных:, моделей',', предполагают: тесное сотрудничество, регирнальных \ и t; центральных *''*государственных структур путем .активизации ; механизма /бюджетного выравнивания2 территорий; повышенную ответственность' федерального центра за состояние .региональных государственных финансов и создание условий для социально - v экономического .развития :регионов, : что V \* способствует усилению:контроля:К-со їстороньг . ц^

ограничению самостоятельнрсти регионшіьньїх властей; 'значительную роль межбюджетных трансфертов^ из вышестоящих бюджетов нижестоящим для регулирования и бюджетного выравнивания регионов..^;; jy-v л:''';";','"'--г'; /

ПС точки зрения диссертанта, основой построения бюджетной системы в России должна стать модель "-.' федерализма смешанного типа,; поскольку преимущественная'ориентация надецентрализованные модели, свойственные высокоразвитым демократическим государствам, может.привести к нарушению, единства государства и усилению асимметрии, в,то время как исключительная ориентация, на централизованные модели может привести к иждивенческим настроениям субфедерального уровня и,-,как следствие, отказу от развития социально-экономического потенциала территорий/"..':; .';....;' '-:. ... ' : ' -;: : ' : .

12Под "бюджетным' выравниванием" '.. принято /понимать /сближение , уровней V социально-экономического развития регионов с целью устранения негативных тенденций, .создания необходимых . ., условий для экономического роста проблемных регионов. С течением времени произошла существенная трансформация понимания межбюджетного -выравнивания: ранее'- воспринимаемое , как выравнивание: доходов и расходов разных бюджетов в настоящее"время трактуется как выравнивание-доходов и-расходов': бюджетов одного уровня в расчете на одного жителя.: .' ; :.: *'.'.''І':,'.'.-*-.<;" *'','''::;''. '-')'.:'.-.'"'.".':'. '.-'.}' ':> ":С\:*

13Межбюджетные трансферты -призваны''-выполнять''следующие'функции: 'Д возмещать' бюджетам нижних уровней расходы на.услуги общенационального .назначения, если; эти;расходы превышают другие . поступления в эти бюджеты; способствовать устранению проблем, возникающих в связи с горизонтальными '

**20**В отечественной литературе наиболее востребованным является

термин "бюджетный федерализм"'4, под которым, как правило, понимается

совокупность законодательно установленных механизмов организации

бюджетных и налоговых "потоков в федеративном государстве по уровням

его территориальной иерархии, автономное функционирование

административных бюджетов и межбюджетные взаимоотношения органов

власти и управления различных уровней бюджетной системы15 на всех

стадиях бюджетного процесса16, разграничение бюджетных и налоговых

полномочий между различными уровнями власти [160; 180; 188J. Основной

целью бюджетного федерализма, по мнению диссертанта, должно являться

четкое разграничение расходных и доходных полномочий между

федеральными органами власти и органами власти субъектов федерации в

бюджетной, хозяйственной и социально-экономической сферах,

диспропорциями, в том числе решению социальных проблем, связанных с региональными экономическими спадами; служить для мссшыч властен стимулом по активизации их деятельности в наращивании налогового потенциала. Под налоговым потенциалом (доходпосіью бюджета) (от англ, tax potential) следует понимать способность базы налогообложения в пределах какой-либо территориально-административной единицы приносить доходы в виде налоговых поступлений в определенный период времени.

,4Основные идеи бюджетного федерализма (от ашл, budget federalism) были сформулированы в первой половине XIX в. Алексисом де Токвиллем (1805-1859, французский политолог, историк и государственный деятель, автор книги "Демократия в Америке"), в сооївегствии с идеями которою федеральная система была создана с целью объединения преимуществ, результирующих функционирование больших и малых наций [122].

15Бюджетная система, представляющая основанную на экономических отношениях и юридических нормах совокупность государственною бюджета и бюджетов административно-территориальных образований, самостоятельных в бюджетном отношении государственных учреждений и фондов, може і состоять из двух, трех и более звеньев. Формирование государственного бюджета, состава и структуры бюджетов административно - территориальных образований, регламентирование процедурных сторон формирования и использования бюджетных средств, обеспечение правовых основ функционирования бюджетов и др. задаются бюджетным устройством страны, иод коюрым понимается основанную на законодательных нормах организацию системы взаимосвязей между звеньями бюджетной системы. Бюджетное устройство включает следующие элементы: принципы построения бюджетной системы, принципы и методы разграничения бюджетных полномочий, правила формирования и исполнения бюджетов, принципы организации межбюджетных отношений, система ответственности за нарушение бюджетного и налогового законодательства. Основы бюджетного устройства и принципы, построения бюджетных систем задаются государственным и административным устройствами, действующими в стране основными законодательными актами, ролью бюджета в общественном воспроизводстве и социальных процессах.

16Бюджетный процесс - регламентируемая законодательством РФ деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности [2, ст.2]. Нормы бюджетного процесса предписывают правила, порядок применения норм материального бюджетного права [226]. Составной частью бюджетного процесса является бюджетное регулирование, представляющее собой частичное перераспределение финансовых ресурсов между бюджетами разных уровней [369]. Бюджетное регулирование в РФ - процесс распределения доходов и перераспределения средств между бюджетами разных уровней в целях выравнивания доходной базы местных бюджетов, осуществляемый с учетом государственных минимальных социальных стандартов.

обеспечивающее финансовую Самостоятельность : и ответственность региональных и; /-;- местных;-; Чорганов^- ; власти, :Ь повышающее: ;;их заинтересованностьв эффективном управлении финансами;..:/ ;: .//'-; Ь; ; ;;

Имеющий конституционную f: бснову,.;:\* бюджетный/^/федерализм, проявляющийся в разных,;; фу нкцирнал'ьньїх .-областях деятельности государства, находит свое наиболее', концентрированное выражение -в финансовой сфере, :Что является следствиеіуь особой роли государственного ' бюджета как центрального;звена всей бюджетной системы страны.:

К настоящему ^времени проблематика бюджетного;; федерализма как в мировом аспекте, так и применительно к:условиям Российской Федерации' изучена достаточно основательно^ [124; 129; 149;, 157; 161; 172; 179; 190; 215; 216; 223]. Однако, несмотря на- широкое распространение,' категория "бюджетный федерализм" , являющаяся одним; из русскоязычных аналогов ;; понятия «fiscal federalism»^ до сих'пор не иі^еет однозначного толкования, :йв чотечественной литературе; отсутствует его общепринятоё. определение [186]. , В результате, наряду: с 'понятием:. " бюджетный федерализм";; активно, используются термины "фискальный/федерализм" [Г6Г, Є. 17]?/"финансовый федерализм" и "бюджетно '-налоговый "федерализм" .[129, G.7], /при; этом. *-'".>.*часто содержание этих понятий признается-тождественным [68]. /^ '\.';;> *';} ''. '.[ г'--.-*.

Несмотря натр, чт6;наука до сих пор не;вьіработшіаединьїх принципов построения системы; бюджетного федерализма^ большинство- современных-ученых сходятся во мнении;: что наиболее полная: реализация\* её: сущности ;может быть достигнута, на основе .рационального, .сочетания." принципов , централизма и децентрализма-:' при/:.разграничснии бюджетно-налоговых полномочий, распределении'"/и;-; перераспределении .расходов- и доходов;; в. ,

17В экономической литературе отмечается,:что понятие «бюджетный/федерализм» было" впервые введено американскими специалистами/понимавшими под ним автономное функционирование бюджетов отдельных уровней власти и бюджетные; взаимоотношения, основанные-на чётко, сформулированных ими базовых принципах: разграничение бюджетной ответственности и полномочий но: расходам между уровнями власти; наделение каждого/уровня источниками;-доходов, достаточных для реализации установленных расходных" полномочий; применение на основе объективных"критериев [механизма трансфертов, обеспечивающего сглаживание .вертикальных и горизонтальных .дисбалансов -с '.целью 1 достижения определенных стандартов в государственных услугах на всей территории страны [72, С.156]. /

22 консолидированных бюджетах ' субъектов федерации на объективной

основе; высокой степени финансовой самостоятельности бюджетов и

ответственности органов власти каждого иерархического уровня за их

сбалансированность и предоставление минимально необходимых бюджетных

услуг, исходя из налогового потенциала на соответствующей герригории и с

учетом необходимой для этого налоговой инициативы; активном участии

субъектов федерации в формировании и реализации бюджетно-налоговой

политики, совершенствовании межбюджетных отношений19 [63; 75; 130; 368

и др.].

Россия обладает рядом особенностей (протяженность герри гории;

многонациональность; ментальное гь; дифференциация регионов по уровню

жизни, обеспеченности ресурсами, величине промышленного потенциала,

концентрации финансовых ресурсов, постепенному характеру

приспособления законодательной базы страны и др.), препятствующих

прямому импорту принципов и моделей бюджетного федерализма из'других

федеративных стран. Поэтому в условиях становления рыночной экономики

в РФ наиболее сложными и дискуссионными явились проблемы определения

и реализации принципов бюджетного федерализма и построения адекватных

class1 **ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПОСТРОЕНИЯ**

**МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ** class1

## Теоретические основы формирования межбюджетных отношения

Согласно классической схемы XX в. все государства по конституционно-правовому статусу своих административно территориальных образований и распределению компетенции между различными уровнями публичной власти подразделяются на унитарные, федеративные и конфедеративные:

-унитарное {единое) государство (от фр. unitarism и лат. unitas - один, единство) - форма государственно-территориального устройства с жестким разграничением на административные единицы (департаменты, области, округа, районы и т.п.), не наделенные собственной государственностью или автономией; как исключение из правил, в состав унитарного государства могут входить одна (несколько) территориальных единиц, пользующихся особым статусом автономных образований; в унитарном государстве действуют единая конституция и общая для всех система права, один высший представительный орган государственной власти и одно правительство, осуществляющие централизованное управление экономическими, социальными и политическими процессами, создающими организационно-правовые предпосылки для усиления влияния центральной власти на территории всей страны1 [66; 86; 116; 125; 127; 201];

-федеративное государство (от лаг. foederatio - объединение, союз) -форма государственно-территориального устройства с многоуровневой структурой и характерной иерархией органов управления, институализированной автономией и определенной степенью независимости каждого уровня его составных частей - государственно-административно-территориальных образований на основе их добровольного объединения в

На сегодняшний день почти 90 % суверенных государств являются унитарными. К ним относятся: 38 государств Европы, 41 государство Азии, 49 государств Африки, 28 государе їв Америки, 12 государств Австралии и Океании [347]. рамках распределенной между ними и центром компетенции с двумя

системами высших органов власти (федеральной и субъектов федерации); субъекты федерации могут иметь различные наименования, определяемые, как правило, историческими или правовыми факторами (кантоны, края, области, провинции, республики, федеральные земли, штаты и др.)2; по конституционно-правовым особенностям выделяются симметричные федерации, субъекты которых обладают одинаковым конституционно-правовым статусом (Соединенные Штаты Америки, Федераіивная Демократическая Республика Эфиопия), и асимметричные федерации, конституционно-правовой статус субъектов которых различен (Республика Индия, Российская Федерация, Федеративная Республика Бразилия) ; к крупнейшим федеративным государствахМ современности о і носятся многонациональные Российская Федерация и Соединенные штаты Америки4 [166];

## Эволюция межбюджетных отношений в России

В качестве наиболее эффективного организационно-экономического механизма решения региональных проблем изначально рассматривалось построение специфической национальной социально ориентированной системы бюджетного федерализма, которая в идеале должна была обеспечить единство экономического пространства и целостность государства, о і регулировать социально-экономические показатели регионов, активизировать их заинтересованность в упрочении собственной доходной базы, демократизировать межбюджетные отношения, придать импульс развитию местного самоуправления.

Итоги восемнадцатилетнего периода реформирования бюджетных отношений в России все еще носят весьма противоречивый харакіер: обостренные взаимоотношения между федеральным цен і ром и регионами, органами власти и управления различных уровней по поводу разі раничения бюджетно-налоговых полномочий и расходных обязательств, непрекращающиеся научно-практические дискуссии о приемлемое і и тех или иных выбранных принципов, форм и методов организации бюджетно-налоговой системы, необходимости преобразования межбюджешых отношений, изменения инструментов и механизмов их функционирования. Резкой критике подвергаются основные элементы формируемого бюджетного федерализма: разграничение расходных функций между бюджетами; состав и структура налогов; нормативы их распределения по бюджетам разных уровней; соотношение регулирующих и закрепленных доходов; способы "бюджетного выравнивания" и т.д.

И, тем не менее, в России постепенно формируется национальная модель федерализма с сочетанием принципов кооперации и конкуренции с административным контролем федерального центра. Следует отметить, что, несмотря на существенные изменения в политической, экономической и социальной сферах государства на всех уровнях управления, и сегодня процессы развития бюджетно-налогового права и реформирования межбюджетных отношений и местного самоуправления в России также нельзя признать завершенными: все еще не удалось четко определить место федерального центра, субъектов федерации и муниципальных образований в системе распределения налогово-бюджетных полномочий между властными структурами различного уровня; требуется постоянное совершенствование бюджетного законодательства путем однозначного разграничения бюджетных полномочий между различными уровнями власти, фиксирования в федеральных и региональных правовых актах согласованных пропорций в совместных налогах; создания адекватного механизма межбюджетных отношений, основанного на принципах прозрачности, гласности, равенстве возможностей получения помощи и льгот для всех административно-территориальных образований страны.

class3 **ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО**

**МЕХАНИЗМА РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ ХАКАСИЯ** class3

## Анализ тенденций формирования бюджетной обеспеченности территориальных бюджетов: проблемный аспект

Как отмечалось, эффективность системы бюджетных отношений проявляется, прежде всего, в достижении приемлемого компромисса экономических интересов государства, различных целевых групп населения и предпринимательства. При этом экономические взаимоотношения между центром и регионом должны определяться рациональной системой принципов разграничения бюджетных полномочий между органами государственной власти федерации и органами государственной власти субъекта федерации. Таким образом, компромисс интересов между центром и регионом является условием устойчивости местного самоуправления.

Автор диссертационного исследования констатирует, что в настоящее время развитию муниципальных образований в РФ препятствуют следующие факторы:

все еще недостаточно развитая правовая база муниципальных образований;

отсутствие эффективного взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти по вопросам межбюджетного регулирования и комплексного развития территорий;

значительная зависимость муниципальных образований о г администрации региона;

нерациональное расходование бюджетных средств;

неоптимальная система управления муниципальным хозяйством;

недостаточное взаимодействие органов местного самоуправления, населения и предпринимателей в вопросах развития муниципальных образований, принятия управленческих решений;

отсутствие необходимого опыта, недостаточная профессиональная подготовка муниципальных кадров;

неэффективная система межбюджетных отношений как на уровне муниципальное образование - субъект РФ, так и на уровне субъект РФ Российская Федерация.

Очевидно, что результативность решения вопросов местного значения зависит, прежде всего, от наличия в муниципальных бюджетах необходимых финансовых ресурсов. Однако, большинству муниципальных образований в рамках субъекта РФ свойственна хроническая нестабильность доходных источников местных бюджетов, не позволяющая одновременно и в полном объеме удовлетворить весь комплекс территориальных потребностей. Таким образом, перед местными органами власти стоит острая проблема выбора приоритетных направлений деятельности, во многом вызванная первоочередностью удовлетворения специфических интересов различных целевых групп, проживающих в муниципальных образованиях