Ткачева Татьяна Юрьевна. Трансформация форм бюджетного регулирования в российской модели бюджетного федерализма : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 Орел, 2005 209 с. РГБ ОД, 61:05-8/3190

**Содержание к диссертации**

Введение

1 ТЕОРЕТИКО - МЕТОДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЦЕНТРА И РЕГИОНОВ В РФ 9

1.1 Этапы становления и развития российской модели бюджетного федерализма 9

1.2 Методические основы бюджетного регулирования 35

1.3 Воздействие механизма межбюджетных трансфертов на решения региональных властей 60

2 АНАЛИЗ И ОЦЕНКА РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ДОХОДНЫХ И РАСХОДНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ 71

2.1 Реализация форм и методов бюджетного регулирования на уровне: федеральный центр - субъект РФ 71

2.2 Анализ поступления доходов в местные бюджеты и методы их распределения 93

2.3 Оценка обеспеченности расходных полномочий субъектов РФ 114

3 ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НА УРОВНЕ: СУБЪЕКТ РФ МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ 131

3.1 Совершенствование нормативных подходов к межбюджетным отношениям в субъектах РФ 131

3.2 Концептуальная модель регионального фонда выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований 143

3.3 Направления стимулирования экономической активности муниципальных образований 159

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 171

Список использованных источников 174

ПРИЛОЖЕНИЯ

**Введение к работе**

Развитие и закрепление демократических основ российского государства, совершенствование модели бюджетного федерализма и всей совокупности межбюджетных отношений в современных условиях зависят от создания правовых, экономических и методических основ взаимоотношений бюджетов всех уровней: федерального, субъектов РФ, местных.

Особенность и сложность построения эффективной модели бюджетного федерализма в федеративном государстве заключается в том, что существует необходимость гармонизации интересов участников федерации при исполнении бюджетов всех уровней, в создании оптимальных условий для выравнивания социального и экономического положения регионов и муниципальных образований, в обеспечении всем гражданам равноправных условий независимо от территории проживания.

Существующие рыночные механизмы порой не способны преодолевать серьезные территориальные различия в условиях жизни населения, эффективности региональной экономики. Государство обязано поддерживать определенную однородность территориального экономического пространства, обеспечивать всем гражданам равноправные условия для предоставления общественных благ.

Для большинства региональных и местных органов власти основные трудности социально-экономического развития связаны с несбалансированностью территориальных бюджетов субъектов РФ, увеличением из года в год расходов социально-культурного характера, жилищно-коммунального хозяйства, учреждений общего и профессионального образования и т.д. Кроме того, применение на временной основе закрепленных нормативов отчислений от регулирующих налогов, отсутствие необходимых собственных доходных источников, ориентация региональных и местных бюджетов на финансовую помощь снижают их заинтересованность в расширении налогового потенциала и повышении ответственности за бюджетную обеспеченность. В создавшихся условиях сглаживание вертикальных и горизонтальных дисбалансов осуществляется посредством применения и совершенствования форм бюджетного регулирования. В результате проводимой реформы межбюджетных отношений происходит трансформация форм бюджетного регулирования.

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена необходимостью совершенствования бюджетного регулирования на региональном уровне с учетом налогового потенциала и направлений стимулирования экономической активности муниципальных образований.

Степень научной разработанности темы. Основа теоретических исследований фискального федерализма представлена в работах У. Оутса, Ч. Тибу, Р. Маскгрейва, Е. Гремлича, Э. Зампелли.

На современном этапе развития теории бюджетного федерализма и межбюджетных отношений выделяются научные публикации иностранных авторов: А. Бретона, В. Каспера , Дж. Литвака, Д. Сазерлэнда, К. Херман-Пиллата, Ф. Хаузера, Д. Хиви.

Значительный вклад в разработку теории и практики межбюджетных отношений внесли российские исследователи: Богачева О.В., Вахрина П.И., Врублевская О.В., Годин A.M., Давыдова Л.В., Игудин А.Г., Лавров A.M., Любимцев Ю.И., Лексин В.Н., Максимова Н.С., Минченко М.М., Мысляева И.Н., Подпорина И.В., Пономаренко Е.В., Садков В.Г., Сергеев Л.И., Швецов А.Н., Христенко В.Б. и др.

Анализ степени разработанности проблемы межбюджетных отношений, бюджетного регулирования в современных условиях показывает, что, несмотря на большое внимание отечественных и зарубежных ученых к данной проблеме, многие ее вопросы, особенно применительно к региональному уровню, до сих пор исследованы недостаточно.

Теоретическая и практическая значимость проблемы межбюджетных отношений и ее недостаточная разработанность обусловили выбор темы исследования, постановку проблемы и задач исследования.

Целью диссертационного исследования является обоснование выбора приоритетных форм и направлений бюджетного регулирования на региональном уровне условиях и разработка практических рекомендаций по их совершенствованию.

Поставленная цель предопределила необходимость решения следующих задач:

исследовать теоретико-методические аспекты формирования бюджетных отношений федерального центра и регионов в РФ;

уточнить содержание понятийного аппарата «бюджетный федерализм», «межбюджетные отношения»;

- проанализировать и оценить распределение доходных полномочий на региональном уровне;

- оценить обеспеченность расходных полномочий субъектов РФ;

- определить направления стимулирования экономической активности муниципальных образований;

- предложить концептуальную модель формирования регионального фонда выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Область исследования соответствует п.2.2 «Государственная политика регулирования финансовых взаимосвязей в системе федеративных потоков», п.2.3 «Бюджетно-налоговая система и бюджетная политика государства в рыночной экономике» и п.2.9 «Концептуальные основы, приоритеты налоговой политики и основные направления реформирования современной российской налоговой системы» специальности 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» паспорта специальности ВАК.

Объектом исследования выступает система межбюджетных отношений.

Предметом исследования являются экономические отношения, возникающие в процессе взаимодействия уровней бюджетной системы страны по поводу формирования, распределения, перераспределения и использования финансовых средств.

Теоретической и методологической основой исследования является общенаучная методология, предусматривающая использование диалектического метода познания, положений теории государственного регулирования в бюджетно-налоговой сфере, труды отечественных и зарубежных экономистов, законодательные и нормативные акты органов государственной власти РФ. В процессе исследования использовались различные методы анализа, в том числе, синтез, абстрактно-логический метод и специальные методы познания, предполагающие использование возможностей моделирования, прогнозирования и др.

Информационной базой исследования послужили официальные материалы государственного комитета по статистике Российской Федерации, Федеральной налоговой службы РФ, Министерства финансов РФ.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в разработке методического обеспечения формирования и развития межбюджетных отношений в субъектах РФ и концептуальной модели регионального фонда бюджетного выравнивания муниципальных образований.

Научная новизна подтверждена следующими научными результатами, выносимыми на защиту:

1. Уточнены определения и взаимосвязи основополагающих понятий по проблеме межбюджетных отношений, а именно бюджетный федерализм, межбюджетные отношения (п.2.2, 2.3 паспорта специальности ВАК).

2. Произведена оценка распределения доходных полномочий в бюджетной сфере на основе системного анализа выбранных и разработанных автором показателей, определяющих дотационность территориальных бюджетов, с определением дальнейших целей и приоритетов (п.2.2, 2.3, 2.9 паспорта специальности ВАК).

3. Выявлены тенденции реализации форм бюджетного регулирования и предложена оценка обеспеченности расходных полномочий на региональном уровне (п.2.3 паспорта специальности ВАК).

4. Разработаны направления стимулирования экономической активности муниципальных образований (п.2.3, 2.9 паспорта специальности ВАК).

5. Предложена методика выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований, позволяющая обеспечить установление равноправных отношений между субъектами Федерации и муниципальными образованиями за счет оптимального сочетания их налогового потенциала и распределения финансовой помощи (п.2.3 паспорта специальности ВАК).

Практическая значимость исследования состоит в том, что основные научные положения и выводы, содержащиеся в диссертации и составляющие ее новизну доведены до конкретных практических рекомендаций по совершенствованию бюджетного регулирования и межбюджетных отношений в рамках проводимой государственной политики.

Выводы и предложения, сформулированные в работе, расширяют теоретическую базу для решения проблем регулирования межбюджетных отношений, сбалансированности и устойчивости бюджетов всех уровней, что, в свою очередь, окажет позитивное воздействие на социально-экономическую ситуацию в стране.

Апробация результатов исследования. Основные положения и результаты диссертационного исследования докладывались на всероссийских и международных научно-практических конференциях: «Актуальные проблемы науки в России» (г. Кузнецк, 2003г.), «Социально-экономическое развитие России: проблемы, тенденции, перспективы» (г. Курск, 2003 г.), «Приоритеты социально-экономического развития регионов России в новых условиях» (г. Пенза, 2003 г.), «Проблемы формирования и реализации налоговой политики Российской Федерации в условиях рыночной экономики» (г. Курск, 2003 г.), «Социально-экономическое развитие регионов» (г. Воронеж, 2003 г.), «Системная модель российского общества XXI века и корректировка реформ» (г. Орел ГТУ, 2003 г.), «Социально-экономическое развитие России: проблемы, тенденции, перспективы» (г. Курск, 2004 г).

Реализация результатов диссертационной работы. Результаты исследования апробированы и внедрены в работе бюджетного комитета Курской Областной Думы, Комитета финансов Курской области и инспекций Федеральной налоговой службы Российской Федерации, а также в целях налогового планирования на предприятиях промышленности.

Научные положения и выводы, сформулированные в работе, могут использоваться:

- в качестве методической базы для разработки бюджетов, налогового планирования и региональных программ реформирования;

- в учебном процессе для преподавания курсов «Финансы», «Бюджетная система Российской Федерации» и др.

Публикации. По результатам диссертационного исследования опубликовано 8 научных работ, общим объемом 3,2 п.л. (авторских 2,8 п.л.).

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы, приложений. Содержание работы изложено на 175 страницах, включает 32 таблицы, 10 рисунков.

## Этапы становления и развития российской модели бюджетного федерализма

Переход Российской Федерации к новым политическим и экономическим условиям потребовал глубокого реформирования отношений федерального центра и регионов. Новые экономические отношения формируются на фоне таких переходных процессов, как замена административно-командного управления рыночными механизмами, изменение структуры собственности, трансформация унитарного государства в федеративное и расширение экономических прав регионов.

Экономические реформы в стране должны учитывать разнообразие экономических, ресурсных, социальных факторов, субъектов РФ, национальностей и конфессий, культур, традиций, исторических обстоятельств и т. Д. Реформирование экономических отношений может быть успешным при учете специфических социально-экономических особенностей развития и особенном адаптированном подходе для каждого конкретного субъекта РФ. Это предполагает, что в разных регионах РФ экономические реформы могут осуществляться в разных формах, разными методами, темпами и с разной интенсивностью. Результативность и эффективность реформ в разных регионах объективно может быть разной. Отсюда возрастает значение и роль федерального центра, который призван определять и координировать общие принципы и критерии экономических реформ, эффективность механизма формирования экономических основ федеративных взаимоотношений центра и регионов. Особую значимость приобретает разработка оптимально экономической системы взаимоотношений федерального центра и регионов, механизмов установления и осуществления разносторонних экономических и финансовых связей как по вертикали, так и по горизонтали.

В федеративном государстве могут возникать разного рода противоречия между федеральным центром и субъектами Федерации в области экономической политики. Проблемы построения оптимальной модели взаимоотношений между властями разного уровня, рационального разграничения полномочий, максимального удовлетворения нужд населения в государственных услугах являются определяющими при становлении российской модели бюджетного федерализма.

Многие современные зарубежные и отечественные исследователи межбюджетных отношений рассматривают содержание, проблемы и принципы бюджетного федерализма, но бюджетный федерализм как категория до сих пор не имеет однозначного толкования как в российском законодательстве, так и в экономической литературе. Объясняется сложившееся положение тем, что в течение последних десяти лет происходит ломка традиционных бюджетных отношений и построение совершенно новых внутри сильного централизованного государства, которым ранее являлась Россия. С помощью понятийного аппарата бюджетного федерализма характеризуют различные аспекты финансовой децентрализации и финансовой самостоятельности территорий. В основе их лежат общие для государств с разным государственным устройством правила и порядок бюджетно-налоговых взаимоотношений между уровнями власти и управления, адаптированные в разной степени к российским условиям. А потому мы уделяем особое значение рассмотрению понятия «бюджетный федерализм».

Впервые понятие «бюджетный федерализм» ввели американские специалисты, понимая под ним автономное функционирование бюджетов отдельных уровней власти, бюджетные взаимоотношения, основанные на четко сформулированных нормах. При этом, по их мнению, модель бюджетного федерализма становится эффективной при обязательном соблюдении трех условий [96, с.51]:

- в разграничении полномочий между всеми уровнями власти по расходам;

- в наделении всех уровней власти фискальными ресурсами для выполнения своих полномочий;

-в сглаживании вертикальных и горизонтальных дисбалансов с помощью бюджетных трансфертов для достижения определенных стандартов государственных услуг на всей территории страны.

Традиционная теория фискального федерализма (Оутс У., Маскгрейв Р.) основывается на изучении функциональных полномочий между уровнями государственной власти, а также анализе распределения фискальных инструментов между уровнями власти, необходимых для исполнения таких полномочий [66].

## Реализация форм и методов бюджетного регулирования на уровне: федеральный центр - субъект РФ

Механизм бюджетного регулирования территориального развития подразумевает применение совокупности методов и форм, посредством которых осуществляется распределение и перераспределение средств между бюджетами разного уровня в целях выравнивания доходной базы нижестоящих бюджетов.

Российская бюджетная практика выработала целый комплекс методов и форм бюджетного регулирования (рисунок 3). Оптимальное сочетание форм и методов обеспечивает гибкость бюджетного регулирования и в конечном счете результативность бюджетной политики.

Во взаимоотношениях федеральный центр - субъект РФ регулирование межбюджетных отношений осуществляется на основе следующих методов:

- нормативно-расчетный метод;

- метод перераспределения средств;

- закрепление отдельных налогов за конкретными уровнями бюджетной системы;

- нормативно-долевое распределение регулирующих налогов;

- закрепление прав варьировать ставки по определенным видам налогов в законодательно установленных пределах.

К наиболее значимым формам бюджетного регулирования на региональном уровне относятся:

- дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности;

- субвенция на финансирование федеральных законов;

-субсидия (долевая) на определенную функциональную статью расходов;

- субсидия на финансирование инвестиционных проектов и программ; - отчисления от регулирующих налогов.

Нормативно-долевое распределение регулирующих налогов является одним из основных методов бюджетного регулирования на уровне федеральный центр - субъект РФ.

## Совершенствование нормативных подходов к межбюджетным отношениям в субъектах РФ

Российская Федерация последовательно идет по пути создания институтов общественного самоуправления и формирования для этого законодательно-правовой базы. Система местного самоуправления стала складываться заново с начала 90-х годов, когда осуществлялся переход от прежней системы жестко централизованного подчинения органов власти и управления к самостоятельной системе развития территорий.

Наиболее важным шагом в утверждении основ местного самоуправления стал Федеральный закон от 28.08.1995 г. [5]. Но проблема становления в стране подлинного местного самоуправления и самостоятельности территорий и сегодня остается во многом нерешенной.

Не так давно РФ присоединилась к Европейской хартии местного самоуправления, тем самым взяла на себя обязательства, записанные в этом документе. Одно из главных положений Хартии заключается в том, что местные органы власти должны располагать финансовыми средствами для осуществления предоставленных им законодательством полномочий, имеют право влиять на размер и уровень предоставляемых им ресурсов, необходимых для выполнения возложенных на них функций. Данное положение нашло отражение и в российском законодательстве, регламентирующем статус местного самоуправления и экономические основы его деятельности.

В связи с принятием нового Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 06.10.2003 г, [11] возникает необходимость формулирования основных проблем и возможных путей к их решению.

Успешное развитие межбюджетных отношений в РФ будет зависеть от возможности проводить на уровне субъект РФ - муниципальное образование самостоятельную бюджетно-налоговую политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разного уровня.

Для повышения роли местного самоуправления в решении вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий необходимо дальнейшее совершенствование основ местного самоуправления и межбюджетных отношений.

Правовые корректировки в бюджетном законодательстве РФ, на наш взгляд, должны обеспечивать взаимосвязь между территориальной организацией местного самоуправления и его финансовой базой и решать следующие первоочередные вопросы:

- осуществление изменений, позволяющих проводить на региональном и местном уровнях самостоятельную бюджетно-налоговую политику;

- четкое разграничение расходных и доходных полномочий местных бюджетов на основе законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти всех уровней;

- установление принципов разграничения доходных источников и их закрепление за бюджетами различных типов муниципальных образований;

- четкое определение механизма бюджетного регулирования бюджетов муниципальных образований;

совершенствование налогового законодательства в целях оптимального распределения налоговых доходов за бюджетами муниципальных образований путем увеличения на постоянной основе числа налогов, закрепляемых за местными бюджетами.

В последние годы наблюдается процесс децентрализации финансово-бюджетной системы в большинстве субъектов РФ. Муниципальные образования создавались на уровне городов, поселков, сельских советов, а на уровне административных районов учреждались территориальные органы власти. За период 1994-2002 гг. общее число муниципальных образований в РФ сократилось с 25 до 12,6 тыс. [61, с. 15]

В результате децентрализации сложились следующие структуры территориальных органов власти: одноуровневая структура государственной власти субъекта РФ и одноуровневое местное самоуправление, организованное по административно-территориальному принципу; двухуровневая структура государственной власти субъекта РФ и одноуровневое местное самоуправление; одноуровневая структура государственной власти субъекта РФ и двухуровневая структура местного самоуправления.

Несмотря на однозначное требование федерального законодательства [5] о недопустимости подчинения одного муниципального образования другому, на практике отношения подчиненности между муниципалитетами весьма широко распространены. Нечеткость законодательства способствовало появлению двухуровневых структур местных органов власти в РФ.

Совершенствуя бюджетное устройство, было предусмотрено разделение муниципальных образований на муниципальные образования первого уровня (районы и города, входящие в состав субъекта РФ) и муниципальные образования второго уровня (города районного значения, поселки, сельские администрации), а также разграничение основных полномочий, источников доходов и объектов собственности между типами муниципальных образований [20].