Кузаева Оксана Анатольевна. Проблемы организации межбюджетных отношений в Российской Федерации : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 2002 151 c. РГБ ОД, 61:02-8/1419-X

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава I. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ФИНАНСОВЫХ ОТНОШЕНИЙ 7

1.1. Основы .межбюджетных отношений. Социально-экономическое значение государственного бюджета, роль налогов в формирований его доходов.

1.2. Исторический аспект и зарубежный опыт формирования межбюджетных отношений. 28

Глава II. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ИХ КРИТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ 53

2.1. Макроэкономические тенденции и состояние межбюджетных финансовых отношений. 53

2.2. Критический анализ межбюджетных финансовых отношений. 62

2.3. Характеристика доходов региональных бюджетов и направления их использования. 77

Глава III. ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ФОРМИРОВАНИЯ, РАСПРЕДЕЛЕНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ 98 БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

3.1 .Оптимизация межуровневых бюджетно-финансовых потоков. 98

3.2. Концептуальные основы распределения средств между бюджетами. 108

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 120

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ 125

ПРИЛОЖЕНИЯ

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Основополагающие принципы и направления организации и использования финансов, а также финансового регулирования социально-экономического развития общества находят непосредственное отражение в финансовой политике государства. Ее главное предназначение - обеспечение стабильного функционирования финансовой системы. От нормального функционирования финансовой системы в огромной мере зависят эффективность всей экономики, уровень жизни населения, национальная безопасность страны. Как показывает практика, даже незначительные сбои в движении финансовых ресурсов могут привести к несбалансированности всей экономической системы. Поэтому финансовую политику следует рассматривать как главную органическую часть социально-экономической политики, а стратегию развития финансов тесно увязывать со стратегическими целями социально-экономического развития общества.

Важнейшим сегментом финансовой политики и одновременно ключевым звеном социально-экономической и региональной политики государства является бюджетная политика. От эффективности этой политики в значительной .мере зависят уровень социальной защиты населения, инвестиционные возможности государства, предпринимательская активность граждан, положение России в мировом сообществе. Разработка и практическая реализация такой политики - задача важная и сложная.

Бюджетная политика представляет особый интерес, ее стержень составляют основные направления формирования и использования бюджетных средств, а также механизм регулирования финансовых отношений между всеми участниками бюджетного процесса по вертикали и горизонтали. Главная цель бюджетной политики - обеспечение рационального и эффективного перераспределения той части валового внутреннего продукта, которая проходит через бюджет, в интересах всего населения и стимулирования экономического роста страны.

В связи с переходом российской экономики на рыночные отношения изменились условия формирования и исполнения бюджетов всех уровней, бюджеты стали рассматриваться как самостоятельные финансовые институты, формирующиеся на основе разграничения доходов и расходных полномочий по уровням бюджетной системы РФ. Поэтому все большее значение приобретают вопросы бюджетного и налогового федерализма, отношения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, а также между органами государственной власти и органами местного самоуправления в части разграничения бюджетно-налоговых полномочий, расходов и доходов, распределения и перераспределения последних между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов Федерации и м сети ымп бюджета ми.

Межрегиональные контрасты в социально-экономическом развитии реї ионов являю іея одной из серьезных проблем в (гашей стране. Причем в последние годы эти контрасты усугубляются. Если в 1995 регионы РФ различались но среднедушевому производству ВРИ и 22,4 раза, то в 2000 г разрыв составил около 40 раз. Но уровню собственных доходов па душу населения различие составило около 180 раз (Ямат-1 Іспецкий автономный oKpvr и республика Ингушетия) . В основе социально-экономической дифференциации лежат природно-климатические, культурно-исторические факторы, а также особенности и результаты процесса формирования іерріпориальпой структуры хозяйства страны.

Радикальное решение проблемы сокращения различий в региональном развитии и уровне жизни требует значительных средств и длительного времени в рамках формирования современной государственной полигики, что вызывает необходимость выработки новых и более эффективных стратегических и тактических подходов к решению этой проблемы.

Совершенствование системі,! и механизма межбюджетных отношений федеральною неіпра и субъектов Федерации, субъектов Федерации и органов местного самоуправления является одним из таких подходов.

Значение бюджетной и налоговой политики в создании эффективно функционирующей экономики и социально ориентированного государства предопределяет актуальность комплекса проблем, связанных с организацией бюджетного процесса, формированием межбюджетных отношений, созданием оптимальной налоговой системы, удовлетворяющей интересам общества, государства и его субъектов.

Степень научной разработанности проблемы. Вопросы разграничения властных п бюджетных полномочий между различными уровнями бюджетной системы относятся к наиболее актуальным на современном этапе развития бюджетного федерализма в РФ. За последние годы произошли значительные изменения в области теории, практики обоснования ті создания системы более справедливых ті объективно обусловленных взаимоотношений между

Гришин П.II. Фпктор стабн.'ипацпн экономического и социального положения и регионах //Финансы. . 21)01 .-№8 С. 3-5 различными уровнями бюджетов.

Цель и задачи исследования. Цель исследования: решение научной проблемы разработки комплекса теоретико-методологических положений по формированию эффективной системы межбюджетных отношений, созданию оптимального механизма распределения налоговых доходов.

Реализация поставленной цели диссертационного исследования потребовала решения следующих задач: рассмотрения теоретико-методологических аспектов налогово-бюджетных отношений в Российской Федерации в условиях функционирования экономики в рыночных отношениях; выявления, обобщения и систематизации недостатков механизма распределения налоговых доходов и методик перераспределения бюджетных средств; проведения влияния существующего механизма налоговых поступлений на формирование доходов региональных бюджетов и обеспечение устойчивого развития регионов; обоснования необходимости механизма системной оценки бюджетной обеспеченности с учетом текущего финансового состояния регионов; определения и обоснования концептуальных подходов межбюджетного распределения государственных доходов.

Объектом исследования являются доходы государственного бюджета Российской Федерации, формирование региональных бюджетов и налогово-бюджетные отношения различных уровней бюджетной системы.

Предметом исследования выступают межбюджетные отношения в Российской Федерации и проблемы распределения и перераспределения доходов по уровням бюджетной системы.

Теоретической и методологической основой исследования являются труды отечественных и зарубежных ученых в области налогообложения, занимающихся теоретическими и практическими аспектами формирования налоговой системы, исследования российских ученых по вопросам перераспределения налоговых доходов в бюджетной системе и методике формирования межбюджетных отношений. Анализ построен на сопоставлении изменений налогового и бюджетного законодательства и как следствие межбюджетных потоков, определении факторов, которые влияют на развитие бюджетного федерализма, оценке влияния этих факторов. Для проведения исследования использованы методы статистического анализа структурных изменений, логического, монографического и экономического анализа.

6 Информационной базой исследования послужили статистические источники, данные Министерства финансов РФ, Министерства по налогам и сборам, законодательные акты Российской федерации, нормативно-правовые документы, регулирующие налоговые и бюджетные отношения в Российской

Федерации, законодательство Краснодарского края, публикации и монографии по данной проблеме.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем: определены особенности формирования межбюджетных отношений в условиях современных российских реформ; показано влияние существующего механизма налоговых поступлений на формирование достаточных региональных бюджетов с целью обеспечения устойчивого развития регионов; разработан порядок распределения налоговых доходов и методика перераспределения бюджетных средств между уровнями бюджетной системы; предложен механизм системной увязки бюджетной обеспеченности с учетом текущего финансового состояния регионов; разработаны концептуальные основы межбюджетного распределения государственных доходов в соответствии с расходными полномочиями.

Практическая значимость состоит в том, что основные положения и выводы диссертационного исследования могут быть использованы при подготовке обзорной и аналитической информации местными и региональными органами власти, разработке социальных стандартов, преподавании курсов «Финансы». «'Бюджетная система РФ», «Бюджет и бюджетная система».

Апробация и внедрение результатов исследования. Основные положения апробировались в лекциях на социально- экономическом факультете МГСУ.

Отдельные результаты работы использованы в Московском университете потребительской кооперации при разработке учебных пособий и учебно-методических материалов на финансовом факультете.

По теме диссертации опубликованы 2 печатные работы общим объемом 2,56 п.л.

Структура и объем работы определены целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав и заключения, списка литературы и 22 приложений. Работа изложена на 151 странице и включает 7 таблиц, 4 диаграммы. Список литературы состоит из 61 наименования.

## Основы .межбюджетных отношений. Социально-экономическое значение государственного бюджета, роль налогов в формирований его доходов.

Финансы - сфера формирования денежных доходов и расходов отдельных субъектов рынка, отраслей, секторов хозяйства, государства. Центральную часть всей системы финансов составляют государственные финансы. В государственных финансах главное место занимает государственный бюджет -баланс денежных доходов и расходов государства.

Бюджет представляет собой единство основных финансовых категорий в их действии (налогов и других обязательных платежей, государственного кредита, государственных расходов), то есть через бюджет осуществляется постоянная мобилизация денежных ресурсов и их целевое использование. По экономической сущности государственный бюджет - это денежные отношения, возникающие у государства с юридическими и физическими лицами по поводу перераспределения национального дохода в связи с образованием бюджетного фонда и целевым использование средств на выполнение государством возложенных на него экономических, политических, социальных и других задач в рамках соответствующей экономической системы. Бюджет способствует формированию рациональной структуры общественного производства, улучшению пропорций, более эффективному использованию государственных средств1.

Отношения по поводу формирования и использования бюджетных фондов называют бюджетными отношениями. Эти отношения представляют собой часть финансовых отношений, имеющих, тем не менее, определенную специфику, которая заключается в следующем:

-во-первых, они возникают в распределительном процессе, обязательным участником которого является государство (в лице органов власти различных уровней управления);\

во-вторых, эти отношения связаны с формированием и использованием

централизованного фонда денежных средств, предназначенного для удовлетворения общегосударственных потребностей.

Бюджетные отношения характеризуются многообразием, поскольку опосредуют разные направления распределительного процесса (между секторами экономики, сферами общественной деятельности, отраслями народного хозяйства, территориями страны) и охватывают все уровни хозяйствования (федеральный, республиканский и местный). Формы бюджетных отношения зависят от методов ведения хозяйства и социально-культурного обслуживания граждан, а также задач, решаемых государством на каждом этапе исторического развития.

Регулируются бюджетные отношения в РФ соответствующими законодательными и нормативными актами, основным из которых является Бюджетный кодекс (№ 145-ФЗ от 31 июля 1998 г.). Бюджетный кодекс Российской Федерации служит целям финансового регулирования, устанавливает общие принципы бюджетного законодательства Российской Федерации, правовые основы функционирования бюджетной системы Российской Федерации, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, порядок регулирования межбюджетных отношений, определяет основы бюджетного процесса в Российской Федерации, основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, структуру доходов и расходов органов государственной власти и местного самоуправления, источники покрытия дефицита бюджета.

Практически все бюджеты имеют аналогичные структуры и содержат, как правило, следующие элементы: объем доходов и расходов бюджета, предельный дефицит и предельные размеры заимствований, оборотная кассовая наличность; источники формирования доходов бюджета, структура доходов (абсолютные данные); структура расходов по разделам функциональной классификации; ставки налогов, тарифы; дотации; защищенные статьи, налоговые льготы; целевые программы, распределение капитальных вложений; направления расходования дополнительно полученных доходов и прочие. Совокупность бюджетов всех уровней, включая бюджеты государственных внебюджетных фондов, основанная на экономических отношениях и регулируемая нормами права, образует бюджетную систему. Построение бюджетной системы любой страны определяется государственным устройством. В унитарных государствах бюджетная система включает два звена: государственный бюджет и многочисленные местные бюджеты. В федеративных государствах бюджетная система состоит из трех звеньев; федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации, местные бюджеты. Большую, но законодательно не очерченную роль, выполняют консолидированные бюджеты субъектов РФ и страны в целом. Консолидированные бюджеты субъектов РФ - это свод бюджетов всех уровней бюджетной системы на соответствующей территории, а консолидированный бюджет страны - свод федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов РФ. Государственная бюджетная система РФ состоит из трех звеньев и включает: республиканский бюджет, 21 республиканский бюджет в составе РФ, 55 краевых и областных бюджетов, городские бюджеты Москвы и Санкт-Петербурга, 10 окружных бюджетов автономных округов, бюджет Еврейской автономной области; около 29 тысяч местных бюджетов (городских, районных, поселковых, сельских).

## Макроэкономические тенденции и состояние межбюджетных финансовых отношений.

Финансовая ситуация в России характеризуется сегодня недостаточно эффективным использованием макроэкономических регуляторов, в том числе бюджетно-налоговых инструментов, в процессе капитализации финансовых ресурсов и стимулирования активности хозяйствующих субъектов. Сбалансированные бюджеты на 2000 и 2001 гг. являются не столько следствием продуманной бюджетно-налоговой политики и промышленного роста, сколько результатом действия экзогенных внешних факторов - повышения мировых цен на нефть и заниженного курса национальной валюты. Достигнутый в 1999 и 2000 гг. первичный профицит консолидированного бюджета пока еще преждевременно рассматривать как устойчивый .

Крайняя неустойчивость достигнутого равновесия обусловлена следующими факторами:

- слишком высокой зависимостью бюджета от конъюнктуры на мировом рынке. Российский бюджет составляется, ориентируясь на мировые цены на нефть, несколько вариантов государственного плана доходов рассчитываются, исходя из возможного уровня этих цен;

- сложной ситуацией с состоянием материально-технической базы в реальном секторе экономики. По оценкам экспертов, страна, учитывая масштабы снижения промышленного производства в предыдущий период, уже через три-четыре года может столкнуться с массовым выходом из строя устаревших производственных фондов. Поскольку в инвестициях, используемых на оборудование, сейчас 45% приходится на приобретение отдельных установок, тогда как на технологические линии - около 15%, а на комплексы по выпуску новой продукции - менее 5%. К 2000 году общий объем инвестиций в основной капитал уменьшился по сравнению с 1990 годом в 5 раз ;

- слабой деловой активностью, признанным индикатором которой служит уровень загрузки технологического оборудования. За годы реформ он снизился и составляет ниже критических 50%;

- платежеспособный спрос на внутренних рынках, который служит одним из важнейших стимулов развития производства, все еще низок и продолжает снижаться. По данным Минтруда РФ и Всероссийского центра уровня жизни, за 1999 г. доля низкооплачиваемых работников выросла с 42,5% до 54%, а высокооплачиваемых уменьшилась с 28,4 до 20%.;

- налоговая нагрузка, несмотря на уменьшение количества фискальных платежей со 170 в 1996-1997 гг. до 50 к середине 2000 г., а после вступления в силу соответствующих статей НК РФ сократится до 28, остается значительной. Последние расчеты Минфина показали, что по действующему законодательству номинальная налоговая нагрузка (обязательства налогоплательщиков перед бюджетами всех уровней и государственными социальными фондами) составляет в РФ 41% ВВП (в США и Японии - 29%). При этом основная налоговая нагрузка приходится на реальный сектор экономики.

## .Оптимизация межуровневых бюджетно-финансовых потоков

Процесс оптимизации межуровневых бюджетно-финансовых потоков условно можно разделить на три основных направления:

1. Разграничение расходных полномочий;

2. Распределение доходов между уровнями бюджетной системы;

3. Перераспределение (передача) средств бюджетом одного уровня бюджету другого уровня.

Для устранения недостатков в распределительной системе, прежде всего, следует совершенствовать нормативно-правовую, и в первую очередь законодательную базу распределения полномочий и функций между органами власти различных уровней, в том числе там, где это необходимо, на договорной основе. Одновременно необходимо закрепить ответственность и передать вплоть до местного муниципального уровня финансовые ресурсы (как по источникам, так и по расходам), требуемые для осуществления этих полномочий. При этом целесообразны соответствующие решения, в том числе законодательные и иные нормативно-правовые акты, как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Перераспределение средств имеет непосредственное отношение к реформированию межбюджетных отношений. Наибольшие споры в связи с поставленными проблемами вызывает вопрос, в какой форме должны передаваться средства, необходимые для реализации переданных полномочий и функций .

Анализ и систематизация точек зрения по этому вопросу позволяют сделать вывод, что все авторы делятся на сторонников одной из двух возможных форм передачи средств на выполнение переданных полномочий. Одни считают, что средства должны передаваться из вышестоящих бюджетов в виде целевых субвенций в объеме, необходимом для выполнения переданных полномочий и функций. Другие полагают, что целесообразней закрепить за бюджетами, принявшими дополнительные полномочия, соответствующие отчисления от федеральных и региональных налогов на период выполнения этих полномочий. Представляется, что на практике возможно использование и той, и другой формы передачи средств. Главное определиться, когда целесообразней применять каждую из них. Но в любом случае избранная форма передачи средств не должна приводить к значительному росту встречных финансовых потоков.

Ясно также, что повысить уровень собственных доходов регионов уже сейчас можно путем преобразования части отчислений от федеральных регулирующих доходов в собственные доходы территориальных бюджетов. Эта отчисления можно закрепить за регионами в форме квот на долговременной основе1.

Подобное правило следовало бы ввести и в регионах для муниципальных образований, что существенно повысит заинтересованность администраций не только в дальнейшем увеличении уровня собственных доходов, но также и в наиболее полном и своевременном сборе регулирующих налогов на территории. Для получения своей части регулирующих налогов необходимо обеспечить полное поступление их в бюджетную систему. Что касается твердо квотируемой части, то она должна поступать от налогоплательщиков непосредственно в территориальные бюджеты.

Этот стимул может быть усилен, если сверх закрепленных на постоянной основе долей регулирующих налогов вместо различных дотаций утверждать временные (но не менее чем на год) нормативы отчислений в порядке бюджетного регулирования. А к дотациям следует прибегать в последнюю очередь, когда исчерпаны все другие меры по разграничению налогов между уровнями бюджетной системы и установлению нормативов отчислений от регулирующих доходов.