Савельева Оксана Александровна. Формирование механизма распределения финансовой помощи в системе межбюджетных отношений : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Екатеринбург, 2001 195 c. РГБ ОД, 61:01-8/2769-8

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 8

1.1. Экономическая сущность и природа бюджета 8

1.2. Организационные особенности развития бюджетной системы России 21

1.3. Бюджетный федерализм: сущность, критерии,

условия реализации . 39

1.4. Социально-экономическое содержание и формы

межбюджетных отношений 65

Глава 2. АНАЛИЗ РОССИЙСКОЙ МОДЕЛИ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ ПОМОДЦИ В СИСТЕМЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ 73

2.1. Сущность и концептуальные основы распределения финансовой помощи 73

2.2. Эволюция нормативно-долевого метода организации бюджетных взаимоотношений в Российской Федерации 90

2.3. Зарубежный опыт бюджетного выравнивания регионов в сопоставлении с российской практикой 121

Глава 3. ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМА РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ МЕЖДУ БЮДЖЕТАМИ 135

3.1. Методические подходы к реформированию механизма распределения финансовой помощи на региональном уровне (на примере Свердловской области) 135

3.2. Основы совершенствования межбюджетных отношений

на уровне федерации 15 3

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 168

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 172

ИРМОЖЕИИЯ 185

**Введение к работе**

Проблемы бюджетных взаимоотношений и формирования бюджетов различных уровней в переходный период экономики являются наиболее актуальными в широком спектре проблем, связанных с социально-экономическими и общественно-политическими преобразованиями.

Первоначальный этап формирования основ рыночной экономики в Российской Федерации, сопровождающийся нарастанием кризисных явлений в социальнотэкономической, финансово-кредитной и других сферах жизни общества, накоплением структурных диспропорций в системе воспроизводства, выявил целый ряд ошибок и недостатков финансово-экономического характера, явившихся катализатором названных негативных процессов и тенденций. К одним из таких недостатков относится ослабление бюджетных методов управления экономикой.

На данном этапе развития перед Российской Федерацией стоят весьма специфичные и сложные задачи, отражающие особенности и трудности переходного периода: скорейшая реализация системы мер по стабилизации социально-экономического положения в стране; усиление финансово-экономической самостоятельности субъектов Федерации в рамках единого федеративного государства и др.

Принципиально важным вопросом построения российского государства на принципах федерализма, предполагающем децентрализацию финансово-экономических отношений и высокую самостоятельность территориальных образований, является формирование системы межбюджетных отношений, отвечающей общегосударственным, региональным и местным интересам. При этом необходимо провести комплексное формирование системы межбюджетных отношений и отдельных ее элементов с учетом отечественного и мирового опыта, широкого спектра территориальных особенностей

субъектов Федерации, перспектив социально-экономического развития государства.

В соответствии с этим, совершенствование межбюджетных отношений, в частности механизма распределения финансовой помощи в Российской Федерации, весьма актуально, что в свою очередь определило цель работы и круг рассматриваемых в ней вопросов.

Основной целью диссертационной работы является выработка направлений реформирования механизма распределения финансовой помощи между бюджетами разных уровней, расчет эффективности их применения для Свердловской области на основе изучения теоретико-методологических принципов организации и эволюции системы межбюджетных отношений в Российской Федерации на общегосударственном и региональном уровнях.

Достижению поставленной цели были подчинены следующие задачи исследования:

- изучить существующие теоретические концепции в области сущности бюджета, его функций и роли в экономике страны;

- рассмотреть организационные особенности развития бюджетной системы РФ, а также становление межбюджетных отношений на разных исторических этапах;

- определить и конкретизировать признаки комплексного понятия «бюджетный федерализм» с позиции системного подхода;

- проанализировать социально-экономическое содержание и формы механизма распределения финансовой помощи в системе межбюджетных отношений;

- исследовать зарубежный опыт бюджетного выравнивания регионов в сопоставлении с российской практикой;

- выделить наиболее актуальные проблемы межбюджетных отношений в РФ и проанализировать перспективные направления их решения;

- обосновать необходимость и эффективность реформирования механизма распределения финансовой помощи на региональном уровне.

Объектом исследования выступает система межбюджетных отношений в Российской Федерации на общегосударственном и региональном уровнях в процессе ее формирования, становления и развития, в сочетании с совокупностью экономических, социальных, политических и иных факторов и условий.

Предметом исследования в диссертационной работе является совокупность экономических отношений между органами власти разного уровня по поводу распределения финансовой помощи, выделяемой из вышестоящего бюджета в пользу нижестоящего.

Теоретической и методологической основой исследования выступают труды отечественных и зарубежных ученых экономистов в области финансов, бюджета и межбюджетных отношений, на основе которых разработана теоретическая база изучаемых вопросов.

Основой настоящей работы послужили исследования сущности бюджета и бюджетного федерализма, содержащиеся в трудах таких авторов, как A.M. Александров, Д.А. Аллахвердян, М.И. Боголепов,. Э.А Вознесенский, A.M. Волков, О.В. Врублевская, В.Г. Дьяченко, Л.А. Дробозина, А.Г. Зверев, А.Ю. Казак, Г.А. Ковалева, СМ. Мирощенко, B.C. Павлов, Г.Б. Поляк, И.А. Пыхова, Г.Л. Рабинович, В.М. Родионова, М.В. Романовский, Б.М. Сабанти, В.К. Сенчагов, Н.Г. Сычев,, А.И. Татаркин, М.И. Ткачук , Г.М. Точильников, Г.К. Шеховцов и др.

Исторические аспекты развития бюджетной системы рассматриваются такими учеными как A.M. Александров, М.И. Боголепов, В.П. Дьяченко, А.Ю. Казак, П.И. Лященко, Г.Б. Поляк, Б.М. Сабанти, Г.М. Тимошина.

Информационная база исследования состоит из федеральных законов и подзаконных актов по вопросам бюджета и бюджетной системы, дополненных законодательством Свердловской области, статистических мате

риалов, нормативных и аналитических материалов Министерства финансов Свердловской области, публикаций в общероссийских и областных периодических изданиях. Источники по теме работы, при их комплексном исследовании, дополнении, сопоставлении, использовании количественных методов обработки статистического материала, позволяют решать поставленные в диссертации задачи. Информационная база вполне репрезентативна, а также имеется надежная основа для создания целостной картины особенностей механизма распределения финансовой помощи в .системе межбюджетных от- ношений на современном этапе.

Ключевым методом исследования явился функциональный анализ, позволяющий сосредоточиться на взаимоотношениях и связях взаимодействия, особенно при исследовании факторов и условий, оказывающих влияние на формирование системы межбюджетных отношений и отдельных ее элементов в РФ.

В работе использовались методы: причинно-следственный, историко-логический, графо-аналитический, статистический и другие.

Научная новизна исследования заключается в приоритетной постановке и решении задач комплексного, сопряженного анализа проблем формирования и социально-экономического развития механизма распределения финансовой помощи в системе межбюджетных отношений. Конкретно диссертантом получены следующие теоретико-методологические результаты, определяющие новизну работы:

а) разработана и теоретически обоснована совокупность признаков бюджета, позволяющих наиболее полно отразить его сущность и значение;

б) предложена авторская трактовка понятия «бюджетный федерализм», раскрыта его сущность и содержание с точки зрения системного подхода;

в) сформулировано авторское определение понятия «межбюджетные отношения»;

г) разработана классификация бюджетных грантов как основа механизма распределения финансовой помощи;

д) обоснована эффективность применения на региональном уровне принципиально новой методики распределения финансовой помощи на основе единого индекса бюджетных расходов.

Практическая значимость проведенного исследования состоит в возможности использования его результатов региональными и муниципальными органами власти при разработке стратегии развития территории, формировании региональной и муниципальной бюджетной политики, совершенствовании механизма распределения средств межбюджетного регулирования.

Апробация результатов исследования.

Основные положения и практические разработки, содержащиеся в исследовании, используются в практической деятельности Министерства финансов Свердловской области. Ряд выводов автора обсуждались на кафедре финансов, денежного обращения и кредита Уральского государственного экономического университета и используются в учебном процессе, что подтверждается соответствующими документами.

Публикации. Основные положения диссертационной работы нашли отражение в 7 публикациях общим объемом 2,8 п.л.

Состав и структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений.

## Экономическая сущность и природа бюджета

В формировании и развитии экономической и социальной структуры общества большую роль играет государственное регулирование, осуществляемое в рамках принятойл» каждом историческом этапе политики. Основой системы государственного регулирования социально-экономических процессов является бюджетная система стоимостного перераспределения, как составная часть системы финансов.

Пристальное внимание экономистов к вопросам бюджета связана с крайне тяжелым состоянием бюджетной сферы России. Кризис в бюджетной сфере, сопровождаемый всеобщим ухудшением социально-экономического положения в стране, наиболее остро обнаружился в следующих процессах:

- слабой теоретической разработке концепции построения бюджетной системы, отвечающей федеративному типу государственного устройства;

- резком сужении доходной базы бюджетов всех уровней;

- увеличении бюджетного дефицита и росте инфляционных источников его покрытия;

- критическом накоплении государственного долга и росте расходов на его обслуживание;

- значительном сокращении бюджетных расходов, в первую очередь на инвестиционные цели;

- передаче на нижестоящие уровни управления расходных полномочий без соответствующего подкрепления их доходными источниками;

- недостаточной юридической разработанности вопросов разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным, региональным и местным органами власти (самоуправления), и соответственно доходов и расходов между уровнями бюджетной системы РФ;

- обострении противоречий в межбюджетных отношениях, что в частности, приводит к нарастанию процессов перераспределения денежных средств между бюджетами по вертикали и горизонтали;

- недостаточно полном учете всех составляющих звеньев баланса финансовых ресурсов регионов при проведении политики регулирования территориального развития.

Сложность исследования любого вопроса в области финансовых отношений связана с существованием ряда дискуссионных моментов и отсутствием в отечественной и зарубежной науке единого мнения практически по любому вопросу. В соответствии с этим определение сущности экономических категорий является важной задачей научной мысли.

В связи с эволюцией в экономике, всегда возникает противоречие между важностью разработки теоретических концепций и постоянно изменяющейся действительностью.

На разных этапах исторического развития с этим противоречием справлялись по-разному. В эпоху СССР не было необходимости в единообразии альтернативных экономических понятий и концепций, так как тотальный диктат государства над всеми сферами общественной жизни, в том числе научной мыслью, исключал многообразие точек зрения. Новые процессы в экономике в настоящее время требуют анализа и обобщения результатов научных исследований различных финансовых школ для того, чтобы выработать обоснованную точку зрения по какому-либо вопросу.

Чтобы проследить эволюцию взглядов отечественных экономистов на сущность и функции бюджета, его влияние на экономику страны, необходимо кратко остановиться на теории финансов в целом. Это связано с тем, что бюджет является финансовой категорией.

## Сущность и концептуальные основы распределения финансовой помощи

К теории бюджетного федерализма относится проблема изучения влияния выделяемых бюджетных грантов на децентрализовано принимаемые решения. Данная сфера бюджетной политики очень слабо изучена российской финансовой наукой, в отличие от зарубежной. Причиной тому является тот факт, что в России более 70-ти лет не было реальной децентрализации. Регионы не имели права самостоятельно распоряжаться финансово-материальными ценностями, принимать без ведома центра какие-либо существенные решения по социально-экономическому развитию своих территорий, вводить или отменять налоги, т.е. низовые органы полностью находились во власти командно-административной системы правления.

При децентрализованной системе управления региональные и местные органы власти получают возможность не только регулировать хозяйственные процессы на подведомственной им территории, вносить изменения в развитие инфраструктуры региона, но и определять уровень региональных налогов и, при недостаточности налоговых поступлений для эффективного выполнения взятых на себя полномочий, обращаться за финансовой помощью в вышестоящую инстанцию, выходить на денежный рынок и т.д. Естественно, что это будет отражаться на принимаемых субъектами Федерации и местными органами самоуправления решениях в децентрализованном порядке. В свою очередь, типы выделяемых бюджетных средств могут значительно корректировать управленческие решения.

Данные обстоятельства исходят из того факта, что не всегда передача полномочий или переложение расходов на нижестоящий уровень управления сопровождается адекватным наделением их финансовыми ресурсами. Это противоречие между децентрализацией управления и централизацией доходов служит причиной порождения различных государственных пособий и бюджетных грантов.

Под бюджетными грантами, как правило, подразумевают различные формы передачи средств из одних звеньев бюджетной системы в другие. В этот термин заложено собирательное значение и, по сравнению с используемым у нас понятием «финансовая помощь», он имеет более широкий смысл. Бюджетным грантам больше соответствует термин «трансферты», который применяется в России с 1994 г. в более узком смысле - для обозначения средств, передаваемых из Федерального фонда финансовой поддержки нуждающимся регионам. Между тем до сих пор данное понятие не имеет четкого определения, зафиксированного каким-либо нормативно-правовым актом, и употребляется в научных публикациях в совершенно разноплановых ситуациях. Под французским transfer! (в переводе с латинского trasfero - переношу, перемещаю) подразумевается, 1) перевод иностранной валюты из одной страны в другую, банковские операции по встречным переводам валют двух или нескольких стран; 2) передача одним лицом другому лицу права владения ценными бумагами; 3) перенос оплаты по сделке с одного счета на другой; 4) переезд граждан из одной страны в другую; перевозка туристов из аэропорта в гостиницу, между городами. В данном случае название термина -трансфер.1

На сегодня за рубежом трансфертные платежи выступают как форма перераспределения части денежных средств, мобилизованных в доходы государственного бюджета, и являются одним из наиболее динамичных компонентов межбюджетных отношений.

## Методические подходы к реформированию механизма распределения финансовой помощи на региональном уровне (на примере Свердловской области)

Свердловская область по своим размерам и экономическому потенциалу является самой крупной из пяти областей и двух республик, которые образуют Уральский экономический район. По численности область занимает пятое место среди субъектов Российской Федерации.

Территория Свердловской области составляет 194,8 тыс. км (1,1% от территории Российской Федерации). Общая численность населения (на 1 января 2000 г.) составила 4640,6 тыс.человек. Плотность населения области -23,9 человека на 1 км2.

На территории области насчитывается 47 городов. Наиболее крупными из них являются: областной центр г. Екатеринбург (1270,7 тыс. человек), города Нижний Тагил (395,4 тыс.человек), Каменск- Уральский (191,1 тыс.человек), Первоуральск (135,7 тыс. человек), Серов (100,0 тыс. человек) и Асбест (81,3 тыс. человек).1

Регион занимает ведущее место в народно-хозяйственном комплексе России. Основой Свердловской области является промышленное производство.

В структуре валового регионального продукта данного субъекта РФ доля промышленности составляет 37,3%; сельского хозяйства - 7,0%; строительства - 6,7%; транспорта -12,3%; торговли -1 1,0%.

По объему промышленного производства область занимает 3-4 место

в РФ. Удельный вес Свердловской области в общероссийских основных экономических показателях в 2000 г. составлял: по валовому региональному продукту - 3,2%, по продукции промышленности - 4,6%, по продукции сельского хозяйства - 2,6%, по розничной продукции - 2,5% и по инвестициям в основной капитал - 2,8%.

По данным Единого Государственного регистра предприятий и организаций всех форм собственности и хозяйствования (ЕГРПО), на 1 января 2000г. на территории области зарегистрировано 89008 предприятий, организаций, их филиалов и других обособленных подразделений.

В общем объеме прибыли области свыше 80 процентов приходится на промышленные предприятия.

В I полугодии 2000 г. промышленностью области, с учетом оценки деятельности «неформальной» экономики, произведено продукции (работ, услуг) на сумму 82,5 млрд. рублей (в действующих ценах). Объем продукции в физическом исчислении составил к уровню 1999 г. 119,2 %.

Крупными и средними предприятиями в январе-декабре текущего года выпущено товаров и оказано услуг на сумму 72,9 млрд. рублей, что составляет к уровню 1999 г. в действующих ценах 152,1%. При этом физический объем продукции по сравнению с 1999г. увеличился на 19,3%.

Значительное увеличение физического объема производственной продукции в I полугодии 2000г. по сравнению с аналогичным периодом 1999г. имеет место в черной (на 48,4%) и цветной металлургии (на 13,5%), электроэнергетике, машиностроении и металлообработке (на 14,1% и 42,6% соответственно). От 8,7% до 20,2% по сравнению с 1999г. возросло производство продукции в пищевой, лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности и промышленности стройматериалов.

Ниже уровней соответствующих периодов 1999г. на 3,3-15% оставался в течение января-июня 2000г. выпуск продукции в легкой промышленности, на 6,8%-21,5% - в топливной промышленности (кроме января и марта), на 9,8% - 42,3% - в мукомольно-крупяной промышленности.

В 2000 году предприятия и организации Свердловской области поддерживали внешнеэкономические связи со 100 странами мира, в том числе экспортировалась продукция в 84 страны, импортировались - из 86 стран. По уровню экспорта область входит в пятерку регионов России. В 2000 году этот уровень в денежном выражении превысил два миллиона долларов. Наиболее крупными предприятиями экспортерами, объем экспорта которых превышает 100 миллионов долларов, является Уральский электрохимический комбинат, Уралэлектромедь, Богословский алюминиевый завод и др.

Объем внешнеторгового оборота Свердловской области составляет около 3 млрд.долларов в год. В I полугодии 2000 г. внешнеторговый оборот без неорганизованного импорта (экспорта) составил в текущих ценах 1351,5 млн.долларов США (экспорт-1123,0 млн.долларов, импорт- 228,5 млн.долларов), что составляет 116,5% к I полугодию 1999 года.