Шуба Виталий Борисович. Межбюджетные отношения в системе бюджетного федерализма России : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 2000 193 c. РГБ ОД, 61:01-8/1295-X

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ КОНЦЕПЦИИ И ПРАКТИЧЕСКИЙ ОПЫТ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН ПО РАЗВИТИЮ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

1.1 Методологические подходы к исследованию межбюджетных отношений

1.2 Регионализация как фактор формирования межбюджетных отношений в развитых странах 24

1.3 Механизм бюджетного регулирования регионального развития 38

ГЛАВА 2 МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ ЦЕНТРА И РЕГИОНОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА 55

2.1 Анализ региональных различий в бюджетном обеспечении субъектов РФ 55

2.2 Налоги как инструмент бюджетного регулирования 73

2.3 Формы финансовой поддержки регионов 85

ГЛАВА 3 СТРАТЕГИЧЕСКИЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РФ 100

3.1 Совершенствование межбюджетных отношений на субфедеральном и местном уровне 100

3.2 Основные аспекты стратегии реформирования межбюджетных отношений 114

Заключение 126

Список литературы 136

Приложения 143

**Введение к работе**

Актуальность темы обусловлена необходимостью укрепления основ бюджетного федерализма для повышения эффективности функционирования бюджетной системы. Совершенствование межбюджетных отношений между федеральными, региональными и местными органами власти является одним из ключевых факторов экономического и политического развития России.

Передача государственных полномочий в регионы, сложившийся мировой опыт в этой области обусловливают поиск новых путей управления рыночной экономикой с целью обеспечения стабильности бюджетной системы, устойчивости межбюджетных отношений при необходимости многоуровневого межбюджетного регулирования.

Задачи коренного реформирования системы межбюджетных отношений и создания в России реального бюджетного федерализма нашли отражение в программах перспективного экономического развития страны.

В реформировании межбюджетных отношений особенно важна реализация принципов бюджетного федерализма, которые неразрывно связаны с улучшением правовых отношений внутри бюджетной системы и формированием самостоятельности бюджетов различных уровней. До сих пор недостаточно изученными остаются вопросы реформирования межбюджетных отношений, которые имеют большое значение для бюджетного процесса страны.

В рамках этой проблемы разработана Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 гг. Предварительные итоги ее реализации показали, что полностью решить поставленные в ней задачи к настоящему времени не удалось. Важными являются поиск стратегических направлений и разработка механизмов

бюджетного регулирования с целью их использования на новом этапе реформирования межбюджетных отношений.

Методологические подходы к исследованию межбюджетных отношений позволили установить их взаимосвязь и взаимодействие с другими процессами и понятиями: общей теорией федерализма, бюджетным федерализмом, "федеральной теорией народного суверенитета".

Актуальность темы диссертации связана также с задачей исследования процессов федерализации и децентрализации, протекающих сегодня в мире, тенденций регионализации как фактора формирования и развития межбюджетных отношений. Это представляется важным для определения путей дальнейшего реформирования российских государственных финансов, бюджетной системы, межбюджетных отношений.

В становлении экономики федеративного государства особое место занимают вопросы укрепления финансовой базы регионов и муниципальных образований на основе принципов бюджетного федерализма. Механизм межбюджетных отношений в значительной степени определяет эффективность бюджетов всех уровней.

Степень разработанности темы

Проблемы бюджетного федерализма и межбюджетных отношений представлены в исследованиях отечественных и зарубежных ученых и практиков. Среди работ в этой области следует отметить работы Альтузиса И., Богачевой О., Бушмина Е.В., Гамильтона А., Игудина А.Г., Лайкама К., Лексина В.Н., Лушина СИ., Лыковой Л.Н., Павловой Л.П., Панскова В.Г., Подпориной И.В, Поляка Г.Б., Рефьюза Р., Родионовой В.М., Романовского М.В., Сабанти Б.М., Садкова В.Г., Уаттса Р., Хурсевича С. Н., Черника Д.Г., Швецова А.Н.

Работы этих авторов посвящены отдельным вопросам межбюджетных отношений, в связи с чем они не в полной мере отражают их состояние в современных условиях. Отсутствие

комплексного подхода в исследовании проблемы не позволяет оценить эффективность реализации существующей системы межбюджетных отношений. В исследованиях не всегда увязываются вопросы межбюджетных отношений с принципами бюджетного федерализма. Кроме того, отсутствуют работы, рассматривающие проблемы межбюджетных отношений с учетом тенденций регионализации и значительных различий в условиях развития субъектов РФ.

Особая актуальность проблемы развития межбюджетных отношений на втором этапе их реформирования определила выбор темы, постановку цели и задач, структуру и логику исследования.

Предметом исследования данной работы является совокупность экономических отношений, возникающих между участниками бюджетной системы разных уровней по поводу формирования и исполнения бюджетов в современных переходных условиях России.

Объектом исследования являются бюджеты различных уровней бюджетной системы РФ в процессе их взаимодействия в рамках межбюджетных отношений.

Цель диссертационной работы состоит в том, чтобы на базе исследования действующей системы межбюджетных отношений между уровнями бюджетной системы РФ определить стратегические направления их совершенствования на втором этапе реформирования.

Для достижения цели в работе поставлены и решены следующие задачи:

• исследовать теоретические концепции межбюджетных отношений на основе принципов бюджетного федерализма;

• выявить тенденции международной регионализации как важного фактора формирования и развития межбюджетньгх отношений;

• изучить механизм бюджетного регулирования социально-экономического развития регионов в развитых государствах мира;

• рассмотреть международный опыт в сфере межбюджетных отношений в условиях бюджетного федерализма с целью возможного использования его отдельных компонентов в России;

• проанализировать различия в бюджетной обеспеченности субъектов РФ;

• исследовать сложившуюся в РФ практику использования налогов в качестве инструмента бюджетного регулирования;

• определить роль и эффективность применения различных форм финансовой поддержки регионов РФ;

• проанализировать результаты реализации Концепции реформирования межбюджетных отношений в РФ;

• изучить практику межбюджетных отношений на уровне "регионы - местные образования" и выявить существующие проблемы в этой сфере;

• определить стратегические направления дальнейшего реформирования межбюджетных отношений в РФ.

Теоретическую основу диссертации составили труды и исследования российских и зарубежных учёных и специалистов-практиков по финансово-экономическим, правовым проблемам межбюджетных отношений, теории федерализма, регионализации, бюджетному регулированию, теоретическим концепциям государственных финансов в условиях рыночных отношений и различных типов государственного устройства.

Информационная база исследования включает материалы Государственной Думы, Правительства РФ, Министерства финансов РФ, Министерства экономики РФ, Министерства РФ по налогам и сборам, Министерства по региональной политике РФ, трехсторонней Рабочей группы по совершенствованию межбюджетных отношений в РФ. При раскрытии темы диссертации автор использовал информацию Госкомстата РФ, региональные

программы в области реформирования межбюджетных отношений, а также материалы семинаров, совещаний, научно-практических конференций по данным проблемам.

Методологическая основа диссертационного исследования включает действующие нормативные акты по бюджетному устройству, бюджетному процессу и бюджетным отношениям в РФ. В процессе исследования использовались принципы диалектической логики, системного анализа и синтеза, выявление причинно-следственных связей. В рамках систематизации полученных данных применялись экономико-статистические методы, а также методы сравнения, классификации, группировок.

Научная новизна работы состоит в:

• уточнении понятий бюджетного федерализма, межбюджетных отношений и бюджетного регулирования, а также определении сущности, экономической природы, содержания и принципов организации, методов и способов реализации межбюджетных отношений, их взаимосвязи и взаимодействия с другими процессами и понятиями;

• обосновании выводов по оценке эффективности механизма бюджетного регулирования на основе использования налоговых и бюджетных инструментов по итогам анализа бюджетной обеспеченности региональных и местных бюджетов;

• определении стратегических направлений совершенствования межбюджетных отношений в РФ на втором этапе их реформирования.

Наиболее существенные результаты, полученные лично соискателем:

• уточнено содержание бюджетного федерализма и предложено его определение как основополагающей концепции (идеологии) реформирования системы взаимоотношений между бюджетами всех уровней в рамках государства, в которой соединяются идеология федерализма в государственном устройстве и финансовые основы межбюджетных отношений между уровнями власти;

• выявлены тенденции развития межбюджетных отношений в условиях регионализации в результате изучения международного опыта;

• автором разработана обобщенная развернутая схема механизма бюджетного регулирования, которая увязывает в едином комплексе целевое назначение, законодательную основу и задачи бюджетного регулирования как необходимые концептуальные элементы, а также инструменты и конкретные формы их функционирования;

• установлены существенные различия в бюджетной обеспеченности российских регионов и сформулированы выводы об эффективности использования налоговых и бюджетных инструментов межбюджетного регулирования;

• на основе изучения эволюции методических основ распределения ФФПР за 1994-1999 годы, а также сравнительного анализа методик распределения ФФПР на 2000 г. и на 2001 г. определена общая методическая база расчета трансфертов и установлены концептуальные особенности каждой методики;

• обобщены результаты реализации положений "Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации на 1999-2001 годы"; сформулированы стратегические направления реформирования межбюджетных отношений на втором этапе.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что разработанные и обоснованные автором рекомендации, сделанные им выводы и оценки по результатам анализа могут быть использованы Министерством финансов РФ при формировании концепции реформирования межбюджетных отношений на период 2002-2004 гг., Министерством экономики РФ при разработке методических документов в сфере совершенствования межбюджетных отношений, трехсторонней Рабочей группой по совершенствованию межбюджетных отношений в РФ для координации действий и контроля за ходом реформирования межбюджетных отношений в стране.

Кроме того, диссертационная работа может использоваться учебными заведениями при преподавании финансовых дисциплин и проведении научных исследований.

Апробация работы. Основные положения диссертационного исследования нашли отражение в работе автора по составлению методических и руководящих материалов в Комитете по бюджету и налогам Государственной Думы, а также в составе трехсторонней Рабочей группы по совершенствованию межбюджетных отношений в РФ. Кроме того, научные идеи и результаты исследования использованы автором в многочисленных докладах на семинарах, конференциях, совещаниях регионального, всероссийского и международного уровней.

Научные публикации по теме диссертации. По теме диссертационного исследования опубликовано 5 работ общим объёмом 4,1 п.л.

Логика диссертации обусловлена поставленными в ней задачами и определяет структуру работы.

## Методологические подходы к исследованию межбюджетных отношений

С методологических позиций в процессе исследования межбюджетных отношений необходимо определить их сущность, экономическую природу, содержание и принципы организации, методы и способы реализации, взаимосвязь и взаимодействие с другими процессами и понятиями. Например, с общей теорией федерализма, бюджетным федерализмом и т.д.

Ряд зарубежных ученых посвятили свои исследования общей теории федерализма. Основоположником теории является Иоханнес Альтузис (1562-1638 гг.). Он разработал " федеральную теорию народного суверенитета" на основе принципа союза или согласия.

Основоположники американской федеративной системы А. Гамильтон, Д. Джей и Д. Мэдиссон уточнили это положение в отношении гражданских прав: каждый гражданин в рамках федеративной системы правления принадлежит двум общностям - штату и союзу в целом.

Р. Уаттс определил ряд характеристик федерации и распределил спектр федеральных политических систем следующим образом: союз; конституционно-децентрализованный союз; федерация; конфедерация; договорный союз; ассоциированное государство; кондоминиум; лига, союз; совместное функциональное управление; гибриды (смешанные формы управления).1

Необходимость установления для России оптимальной модели бюджетной системы обусловлена поиском оптимальной системы государственного устройства (федеративной, унитарной, конфедеративной), поскольку является его экономическим базисом. Ведь совершенно логичным представляется сочетание федеративного государственного устройства только с федеративной моделью бюджетной системы, а никак не с конфедеративной.

К настоящему времени в России окончательно еще не сложилась модель государственного устройства. Одновременно отсутствует оформившаяся система межбюджетных отношений. Если быть более точными, то системы, которые функционируют сегодня в стране, представляют собой протосистемы межбюджетных отношений и государственных властных структур. Имеется в виду, что в них переплетаются черты различных известных мировой исторической практике систем. Так, в межбюджетных отношениях современной России присутствуют элементы как унитарной системы, так и федеративной, а частично даже конфедеративной (например, конфедеративный характер отношений между бюджетами Татарстана, Башкортостана и Якутии, с одной стороны, и федеральным бюджетом, с другой). Очевидно, что при такой неоднозначности систем сложно говорить об их устойчивости и стабильности. Налицо необходимость их замены однородными системами определенного типа.

Установление оптимальной модели взаимодействия бюджетов разных уровней будет позитивно воздействовать на преодоление общей кризисной ситуации в стране, но само по себе обеспечить его не сможет. В частности, В.Г. Пансков указывает, что "какие бы идеальные модели взаимодействия бюджетов всех уровней не были обоснованы, они не смогут эффективно реализовываться в условиях перманентного существенного недобора налогов и вытекающей из этого финансовой недостаточности как соответствующих бюджетов, так и всей бюджетной системы в целом...".

## Анализ региональных различий в бюджетном обеспечении субъектов

Все известные модели межбюджетных отношений основываются на представлениях "региональной справедливости", возможности обеспечения посредством бюджетно-налоговой политики минимума социальных гарантий на всей территории государства. Кризисные условия развития России 90-х годов в силу недостатка бюджетных средств и неэффективности межбюджетных отношений исключают существенное нивелирование региональных различий.

Исследования проблем межбюджетных отношений в системе российского бюджетного федерализма в переходный период требуют оценить состояние региональных бюджетов, выявить тенденции происходящих изменений в структуре бюджетных доходов и расходов, установить пропорции в их распределении между федеральным центром и регионами. Задача настоящего раздела работы состоит в том, чтобы на конкретном цифровом материале показать, насколько огромны территориальные различия в сфере бюджетной обеспеченности.

Существенные различия между субъектами Федерации привели к необходимости их группировки по важнейшим характеристикам. Известно, что различные структуры (например, Минэкономики РФ, Министерство региональной политики РФ и другие) при этом используют отличные системы критериев и показателей. Нам представляется, что наиболее оправданной оказалась группировка субъектов по уровню их бюджетного потенциала, определяемого совокупным объемом налоговых и неналоговых доходов, собираемых на их территории. За основу взят удельный вес субъекта в общем объеме сбора по базе 1997 г. Для удобства анализа сформированы четыре группы с выделением в качестве особого субъекта г. Москвы, которая по бюджетному потенциалу и роли в формировании федерального бюджета занимает уникальное место (приложение № 4).

Первая группа представлена наиболее мощными по бюджетному потенциалу одиннадцатью субъектами. Их доля (удельный вес) в совокупном сборе налоговых и неналоговых доходов всех субъектов превышает 2%. Во вторую группу вошли 23 субъекта с удельными весами в пределах 0,7-2,0%. Третью группу составляют по бюджетному потенциалу 38 субъектов с удельным весом 0,2-0,6%. К четвертой группе отнесены слабейшие 16 субъектов с удельным весом менее 0,2%. .

Различия в экономическом и бюджетном положении регионов страны определяются их природно-климатическими зонами, неравномерностью распределения производительных сил, национальными, историческими особенностями. Для России характерна как многочисленность субъектов, так и их разностатустность. При закреплении Конституцией равных прав всех субъектов Федерации фактически имеет место асимметричность Федерации, которая усиливается тем, что одни субъекты входят в состав других (области внутри республик), имеет место непризнание верховенства федерального закона в ряде республик, а также развитие договорных отношений между центром и субъектами ("переговорный федерализм"1). Этим обусловлены существенные региональные различия в потребностях субъектов в средствах финансирования, налоговом потенциале, структуре бюджетных доходов и расходов, что значительно затрудняет регулирование уровня их бюджетной обеспеченности и формирование эффективного механизма межбюджетной поддержки.

## Совершенствование межбюджетных отношений на субфедеральном и местном уровне

В соответствии с действующим бюджетным законодательством местные бюджеты, являясь третьим уровнем бюджетной системы, рассматриваются как ее фундамент. Финансовые ресурсы местного самоуправления, образующие местные бюджеты, в значительной степени зависят от организации межбюджетных отношений в стране. При этом данная сфера межбюджетных отношений остается наименее урегулированной как с точки зрения методического обеспечения, так и с позиции законодательно-правового оформления. Поэтому в данном разделе диссертации исследуются проблемы местных бюджетов и намечаются пути их решения как важное перспективное направление дальнейшего реформирования межбюджетньгх отношений с целью создания в стране реального бюджетного федерализма.

Построение, формирование и функционирование бюджетов органов местного самоуправления и межбюджетных отношений соответствующего уровня в той или иной степени определены в Конституции РФ, Бюджетном кодексе, первой части Налогового кодекса, федеральных законах " Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и " О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" и других. При этом Конституция РФ (статья 71) определяет межбюджетное регулирование как компетенцию федеральных органов власти. Это означает необходимость реализации установленных федеральной властью общих принципов этого процесса по всей бюджетной вертикали. В то же время вопросы межбюджетных отношений на субфедеральном уровне (разграничение расходов и доходов между регионами и местными органами самоуправления, финансовая помощь и т.д.) относятся Бюджетным кодексом (ст. 8) к ведению субъектов Федерации.

В рамках реализации Концепции реформирования межбюджетных отношений в РФ разработаны Временные методические рекомендации субъектам Российской Федерации по регулированию межбюджетных отношений. В них определяются общие принципы организации межбюджетных отношений на региональном уровне, а также предлагается методика межбюджетного регулирования, т.е. бюджетного выравнивания через предоставление финансовой помощи из вышестоящих бюджетов.

Для организации межбюджетных отношений между органами государственной власти

субъектов РФ и органами местного самоуправления можно сформулировать следующие

базовые условия:

- самостоятельность местных бюджетов;

- уравнение в бюджетных правах контрагентов субъекта РФ;

- равенство местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетом субъекта РФ;

- четкое разграничение в законодательных актах расходных полномочий и доходных источников между уровнями бюджетной системы;

- обязательность компенсаций местным бюджетам уменьшения их доходных возможностей (увеличение их расходных потребностей) в связи с решениями, принятыми вышестоящими органами государственной власти.

Определить направления совершенствования межбюджетных отношений на уровне местных органов власти можно при условии выявления и осмысления существующих проблем в этой области. К ним относятся следующие.