Полозков Михаил Геннадьевич. Бюджетное выравнивание на региональном уровне: проблемы и пути совершенствования : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Новосибирск, 2004 175 c. РГБ ОД, 61:05-8/85

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Теоретическое обоснование государственного регулирования бюджетно-налоговых отношений

1.1 Концептуальные основы организации бюджетно-налоговых отношений в федеративном государстве 9

1.2 Нормативно-правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации 22

1.3 Бюджетный федерализм как основа построения системы межбюджетных отношений 33

Глава 2. Основные тенденции и характеристики развития межбюджетных отношений в субъекте Российской Федерации (Новосибирской области)

2.1 Методические подходы к организации межбюджетных отношений на субфедеральном уровне 48

2.2 Региональный бюджет на современном этапе реформирования межбюджетных отношений 63

2.3 Особенности становления и развития межбюджетных отношений в Новосибирской области 84

Глава 3. Совершенствование межбюджетных отношений в Новосибирской области

3.1 Методика распределения финансовой помощи из областного бюджета для выравнивания уровней бюджетной обеспеченности городов и районов Новосибирской области 98

3.2 Расчет размеров финансовой помощи, показателей бюджетной обеспеченности субъектов межбюджетных отношений и оценка выравнивающего эффекта 104

3.3 Рекомендации по повышению эффективности функционирования бюджетной системы региона 127

Заключение 135

Список использованной литературы 140

Приложение 152

**Введение к работе**

Становление рыночных отношений в Российской Федерации положило начало децентрализации системы управления экономикой и федерализации государственного устройства. Это предполагает поиск новых средств поддержания стабильной бюджетной системы и устойчивости межбюджетных отношений. Большое значение в решении данных проблем приобретает последовательная реализация принципов бюджетного федерализма, которые предполагают правовые отношения внутри бюджетной системы и самостоятельность бюджета любого уровня. Наиболее полная реализация принципов бюджетного федерализма является основным условием совершенствования межбюджетных отношений в федеративном государстве. Единообразное понимание сущности бюджетного федерализма как на федеральном уровне, так и в субъектах Российской Федерации существенно для государственного регулирования бюджетно-налоговых отношений.

Важнейшей предпосылкой для успешной реализации бюджетно-налоговой политики субъекта Российской Федерации служит эффективный механизм бюджетного регулирования территорий. Регулирование межбюджетных отношений осуществляется путем отчислений от регулирующих налогов и предоставления финансовой помощи в виде трансфертов, дотаций, субвенций, субсидий. Эти методы регулирования межбюджетных отношений между звеньями бюджетной системы страны введены с 1994 года, они постоянно совершенствуются, но этот процесс остается всё ещё незавершенным. В настоящее время по-прежнему остро ощущается потребность в разработке научно-методических подходов к определению межбюджетных потоков на уровне местного самоуправления и созданию в регионах соответствующих рабочих методик распределения финансовых ресурсов, поступающих в нижестоящие бюджеты.

Так, например, в Новосибирской области практически не используется такой метод бюджетного регулирования, как выделение трансфертов из Фон-

да финансовой поддержки муниципальных образований. Этот метод закреплен в законе «О финансовых основах местного самоуправления» от 25 сентября 1997г. № 126-ФЗ [5]. Новый Федеральный Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [7], принятый Государственной Думой в 2003 году, также содержит ряд норм, требующих формализованного подхода при распределении средств в местные бюджеты. Отказ от использования этого метода приводит к субъективизму в распределении средств между муниципальными образованиями. Это подчеркивает актуальность исследования и вызывает необходимость разработки механизма финансового взаимодействия областного бюджета и бюджетов субъектов межбюджетных отношений и предложений по повышению эффективности региональной бюджетно-налоговой политики.

В экономической литературе проблемам бюджетного выравнивания в России особое внимание стало уделяться с 1994 года в работах, посвященных проблемам межбюджетных отношений. Теоретические основы функционирования государственных и муниципальных финансов и построения бюджетной системы исследуются в работах Л.П. Павловой [37], В.Г. Панскова [83,84], М.В. Романовского [45]; проблемы организации межбюджетных отношений и становления бюджетного федерализма освещены в работах О.В. Богачевой [41,42], В.Н. Лексина [72,73,74], A.M. Лаврова [69,70,71], И.В. Подпориной [86,87] , С.Н. Хурсевича [109], А.Н. Швецова [72,73,74], В.Б. Христенко [106,107,108]; анализ особенностей территориального развития и инструментов региональной политики представлен в трудах А.Г. Гранберга [49,50], В.И. Суслова [101,102], С.А. Суспицына [103], В.И. Клисторина [61,62,63,64], Т.С. Новиковой [81,82], В.Е. Селиверстова [97] и др. В то же время необходимо отметить, что на современном этапе развития для российской экономической науки представляется полезным изучение накопленного зарубежного опыта в области исследования проблем межбюджетных отношений. Среди иностранных ученых - регионалистов следует отметить таких,

как Greval В. [116], Musgrave R. [117], Olson M. [118], Stigliz J.E. [100], Tie-bout С [119].

Однако наличие различных подходов к формированию бюджетно-налоговых систем на региональном уровне требует более детального изучения межбюджетного взаимодействия субъектов Федерации и муниципальных образований и разработки практических рекомендаций по совершенствованию методов бюджетного выравнивания.

**Цель исследования:**разработка методических подходов к бюджетному выравниванию и обоснование рекомендаций по повышению эффективности функционирования бюджетной системы региона.

Реализация поставленной цели требует решения следующих ***задач:***

уточнить сущность и соотношение понятий «бюджетный федерализм», «межбюджетные отношения» и «бюджетное выравнивание»;

проанализировать существующие методические подходы к организации бюджетного выравнивания в теории и практике бюджетного федерализма;

обобщить практику взаимодействия федерального центра, субъекта Федерации (Новосибирской области) и органов местного самоуправления в решении проблем бюджетной обеспеченности;

разработать методику предоставления финансовой помощи из областного бюджета для выравнивания уровней бюджетной обеспеченности городов и районов Новосибирской области;

обосновать рекомендации по повышению эффективности функцио  
нирования бюджетной системы региона посредством развития и совершенст  
вования механизма бюджетного выравнивания.

**Объектом**исследования является бюджетная система Российской Федерации, а также - деятельность органов власти по регулированию сбалансированности бюджетов разного уровня.

**Предметом**исследования являются содержание, принципы и механизмы бюджетного выравнивания на субфедеральном уровне, особенности организации межбюджетных потоков в регионе.

Наиболее существенные результаты диссертационного исследования, которые составляют его **научную новизну.**

1. Уточнено соотношение понятий «бюджетный федерализм», «межбюджетные отношения» и «бюджетное выравнивание» с точки зрения их направленности на поиск баланса интересов органов власти всех уровней, населения, хозяйствующих субъектов с целью достижения устойчивого территориального развития и обеспечения доступности потребления основных общественных благ с учетом инфраструктурных различий территорий.
2. Разработана и апробирована методика предоставления финансовой помощи из областного бюджета для выравнивания уровней бюджетной обеспеченности городов и районов Новосибирской области, применение которой позволяет сократить уровень бюджетной асимметрии территорий субъекта Федерации по расходам бюджетов. Предложенные в методике показатели бюджетной асимметрии учитывают помимо собственных расходов местных бюджетов прямые расходы федерального и регионального бюджетов, средства целевых программ, капитальные вложения и прочие расходы. Подобный подход позволяет выявить различные потоки бюджетных средств, влияющие на уровень территориального развития.
3. Сконструированы и рассчитаны показатели территориальной, текущей и общей бюджетной обеспеченности городов и районов Новосибирской области:

по расходам территориальных бюджетов - территориальная бюджетная обеспеченность;

с учетом (в дополнение к расходам территориальных бюджетов) текущих и целевых расходов из областного бюджета, расходов по областным целевым программам - текущая бюджетная обеспеченность;

с учетом (в дополнение к перечисленным в текущей бюджетной обеспеченности расходам) капитальных расходов и средств дорожного фонда из областного бюджета - общая бюджетная обеспеченность.

1. Обоснование нового понимания состава показателей бюджетной обеспеченности, учитывающих многообразие межбюджетных потоков, позволяет продемонстрировать воздействие на уровень территориального развития не только различных видов финансовой помощи, но и прямых расходов регионального и федерального бюджетов, бюджетных инвестиций, расходов государственных социально-страховых внебюджетных фондов и прочих расходов.
2. На основе проведенного анализа сформулированы предложения по созданию системы мониторинга состояния межбюджетных отношений в Новосибирской области, которая включает в себя показатели бюджетной обеспеченности и бюджетной зависимости территорий, а также информацию об эффективности бюджетных расходов для обеспечения обратной связи принимаемых управленческих решений и оценки эффективности функционирования бюджетной системы региона.

Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что разработанные автором положения расширяют теоретические представления о межбюджетных отношениях в современной экономической науке и могут быть использованы в учебном процессе при изучении курсов по теории общественных финансов, а также - в научно-исследовательских работах по проблемам развития межбюджетных отношений.

Практическая значимость проведенного исследования обусловлена тем, что рекомендации автора носят прикладной характер и могут быть использованы администрациями субъектов Российской Федерации при реформировании региональной системы межбюджетных отношений для создания механизма бюджетного выравнивания муниципальных образований, повышения обоснованности принимаемых управленческих решений на основе эффективной бюджетно-налоговой политики в регионе.

Апробация результатов исследования.

Основные положения исследования были представлены автором на научных конференциях и семинарах федерального и регионального уровня. В частности, результаты исследования обсуждались на научно-практической конференции в Новосибирском государственном университете «Теория и практика становления институтов рынка в постсоветской России» (Новосибирск, 2001 г.), а также на семинаре Всемирного Банка «Бюджетный федерализм и финансовое управление на местном уровне» в Северо-Западной академии государственной службы (Санкт-Петербург, 2002 г.). Кроме того, некоторые положения исследования обсуждались на международном научно-практическом семинаре преподавателей гуманитарных и социально-экономических дисциплин «Институциональная теория и её практическое применение в постсоветской экономике», проводимом ИППК НГУ (Новосибирск, 26.01 - 07.02.2004 г.).

Предлагаемая автором методика рассмотрена и использована Главным планово-экономического управлением Администрации Новосибирской области в процессе работы над приложением к Закону о бюджете области, что подтверждается справкой о внедрении результатов диссертационного исследования.

Результаты исследования применяются также при проведении теоретических и практических занятий по курсам «Финансы региона и муниципалитета», «Бюджетная система РФ», «Доходы бюджета», «Организация исполнения бюджета» «Государственное регулирование экономики», «Экономика общественного сектора» в Сибирской академии государственной службы.

## Концептуальные основы организации бюджетно-налоговых отношений в федеративном государстве

Конституционное оформление России как федеративного государства определяет наличие взаимоотношений между звеньями бюджетной системы на принципах федерализма. В финансовой литературе специфический характер этих связей обычно обозначают понятием «бюджетный федерализм». Впервые понятие бюджетного федерализма ввели американские специалисты, понимая под ним автономное функционирование бюджетов отдельных уровней власти, бюджетные взаимоотношения, основанные на четко сформулированных нормах. Широко известны работы зарубежных специалистов, посвященные проблемам финансовой децентрализации и бюджетно-налогового федерализма - это публикации канадских и немецких авторов (П. Бут и Д. Кларк), экспертов Всемирного банка (Р. Рефьюза, Ш. Мад, Р. Бола, Р. Бэрда, Б. Ибела, К. Валих, К. Вонг и др.) [78, 89]. В последние годы появились совместные издания зарубежных и отечественных экономистов, посвященные рассматриваемым проблемам в контексте адаптации зарубежного опыта к российским условиям. Здесь можно выделить российско-канадский проект «Федерализм в сотрудничестве», российско-американские семинары по вопросам бюджетно-налогового федерализма в России и США, образовательный проект Всемирного банка «Бюджетный федерализм и финансовое управление на местном уровне».

Теоретической основой бюджетного федерализма является нормативная теория общественных финансов. Ресурсы общественного сектора находятся в распоряжении не только центральных, но и территориальных (местных) органов власти. Для осуществления своих функций каждый из них располагает собственным бюджетом. Именно эта способность в некоторых пределах распоряжаться ресурсами общественного сектора и делает власть территориальных органов реальной. Многие современные специалисты в области государственных финансов вслед за такими классиками, как А. Пигу, П. Самуэльсон, Р. Масгрейв, рассматривают бюджетный федерализм как идеальную возможность наиболее эффективного предоставления общественных благ с разным «радиусом использования». Собственно, таким образом происходит распределение компетенций между уровнями государственной власти. Причем, чем ниже уровень власти, тем больше вероятность передачи их функций в частные руки, «включения» рыночных механизмов и повышения эффективности. Соответственно, наибольшие возможности в этой области имеются на местном уровне власти.

Децентрализация властных полномочий способствует развитию федеративных отношений в государстве, становлению институтов гражданского общества, а также позволяет повысить ответственность региональных и местных властей за проводимую политику и принимаемые решения. В силу нахождения в непосредственной близости к населению нижестоящие органы власти лучше осведомлены о том, какие услуги необходимы жителям той или иной территории, а следовательно, в большей степени способны реагировать на спрос и решать проблемы, связанные с их предоставлением. Местные власти в большей степени зависят от настроений населения, которое они обслуживают, и поддерживают более тесный контакт. Однако они с большей легкостью попадают под влияние местной элиты, если отсутствует так называемый «социальный капитал» (некоммерческие общественные организации, мониторинг общественного мнения), гарантирующий прозрачность бюджетной системы. Региональные и местные органы власти более эффективны в обеспечении поступлений в бюджет и в сборе налогов, мобилизации средств для финансирования объектов инфраструктуры, оказании населению образовательных и медицинских услуг путем совершенствования методов мониторинга, критериев оценки эффективности, стимулирования частного сектора.

## Методические подходы к организации межбюджетных отношений на субфедеральном уровне

Для того чтобы понять специфику межбюджетных отношений в Новосибирской области, необходимо проанализировать существующие зарубежные и отечественные методические подходы в области организации межбюджетных отношений.

Как показывает мировой опыт, не существует идеальной модели, приемлемой для всех стран. Сфера межбюджетных отношений представлений собой многообразие национальных систем, что обусловлено влиянием политических и исторических особенностей формирования государств. Каждая страна приходит к собственной модели бюджетного федерализма методом «проб и ошибок», что не умаляет, однако, важности изучения мирового опыта в создании системы межбюджетных отношений. Проблемы вертикального и горизонтального выравнивания бюджета в той или иной мере встают перед всеми государствами. Они возникают в связи с многоуровневой структурой бюджетной системы, состоящей из центрального (федерального), региональных и местных бюджетов.

По данным, приведенным в зарубежной литературе, наблюдается зависимость между уровнем централизации бюджетной системы и характером её разбалансированности. В федерациях с высокой степенью централизации налоговых доходов (Австралия) присутствуют достаточно большие как вертикальные, так и горизонтальные финансовые разрывы, и, наоборот, в странах, где большая часть налоговых поступлений сконцентрирована на субнациональном уровне (Канада) большую актуальность приобретает горизонтальное бюджетное выравнивание. В наиболее общем виде данные, характеризующие это замечание, представлены в таблице 2 [54, С.35].

Мировой опыт демонстрирует достаточно эффективное действие бюджетного выравнивания как концептуального компонента бюджетного федерализма. Как правило, многие страны используют две или три модели вертикальных взаимоотношений в области реализации доходных полномочий: первая - модель распределения доходных источников, вторая - модель разделения полученных налоговых доходов и третья модель - распределение фиксированной части доходов бюджета одного уровня между бюджетами другого уровня. На выбор доминирующей модели влияют, прежде всего, специфика бюджетно-налоговой системы той или иной страны, характер её разбалансированности, а также разнообразные исторические и политические факторы.

Анализ, проведенный совместно с коллегами [54], позволяет выделить четыре типа стран в зависимости от принципа, лежащего в основе построения механизма бюджетного выравнивания (табл. 3).

## Методика распределения финансовой помощи из областного бюджета для выравнивания уровней бюджетной обеспеченности городов и районов Новосибирской области

Настоящая методика разработана автором на основе проведенного совместно с планово-экономическим управлением областной администрации исследования проблем бюджетно-налоговых отношений в Новосибирской области, в ходе которого была оценена степень дифференциации территорий по уровню их бюджетной обеспеченности и проанализирована ситуация с предоставлением финансовой помощи для выравнивания уровней бюджетной обеспеченности городов и районов области. Методика строго соответствует представленной в данной работе концепции реформирования межбюджетных отношений на субфедеральном уровне. При разработке данной методики использован зарубежный и отечественный опыт организации предоставления финансовой помощи вышестоящего уровня бюджетной системы нижестоящему, а также учтены особенности становления и развития межбюджетных отношений в данном субъекте Российской Федерации.

Представленная методика регулирует отношения между органами государственной власти Новосибирской области и органами управления субъектов межбюджетных отношений по поводу распределения финансовой помощи из областного бюджета бюджетам другого уровня.

Отношения между областным бюджетом и бюджетами другого уровня регулируются Бюджетным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" и иными федеральными законами, нормативными правовыми актами органов государственной власти Российской Федерации, законами Новосибирской области, а также иными нормативными правовыми актами Новосибирской области.

Распределение финансовой помощи бюджетам субъектов межбюджет ных отношений осуществляется на основе следующих принципов: равенства прав субъектов межбюджетных отношений;

выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов межбюджетных отношений (сокращения дифференциации в уровнях бюджетной обеспеченности);

обеспечения субъектов межбюджетных отношений необходимыми финансовыми ресурсами для решения задач, возложенных на них федеральными законами и законами Новосибирской области;

уменьшения размеров встречных финансовых потоков;

стимулирования субъектов межбюджетных отношений в наращивании экономического и налогового потенциалов районов и городов области. Настоящая методика определяет отношения по распределению финансовой помощи из областного бюджета бюджетам других уровней в следующих формах: дотаций на формирование бюджетов субъектов межбюджетных от-ношений и выравнивание бюджетной обеспеченности;

субвенций, субсидий, капитальных вложений и иных целевых расходов.