Захарова Елена Аркадьевна. Налоговое перераспределение доходов в бюджетной системе России : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : М., 2005 158 c. РГБ ОД, 61:05-8/3972

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Процесс перераспределения доходов в системе регулирования бюджетов

1.1. Методологические аспекты перераспределения доходов бюджетов 10-26

1.2. Эволюция теоретических основ налогового регулирования бюджетов 27-43

1.3. Принципы распределения налоговых полномочий между бюджетами всех уровней 44-67

Глава 2. Формирование эффективной системы перераспределения доходов

2.1. Новые тенденции развития перераспределительных межбюджетных отношений 68-93

2.2. Совершенствование модели регулирования межбюджетных отношений 94-119

2.3. Эффективные формы реализации модели перераспределения налоговых доходов 120-142

Заключение 143-146

Список литературы

**Введение к работе**

*Актуальность темы исследования.*Развитие новых экономических  
отношений сопровождается реформированием системы перераспределения  
финансовых ресурсов. Это прежде всего проявляется через процессы  
совершенствования финансовых взаимосвязей структурно-

территориальных образований РФ. Изменяется содержание бюджетного устройства, налоговых потоков. Возрастает роль перераспределения налоговых доходов между бюджетами. Этот процесс все в большей мере выступает рычагом достижения перспективных целей социально-экономического развития.

Объем и качественное содержание финансовых потоков, финансирование социальной политики во многом зависят от эффективности способов регулирования межбюджетных отношений, принятой модели перераспределения доходов бюджетов, от развития бюджетно-налогового федерализма.

Реализация содержания теории бюджетно-налогового федерализма связана с эффективным перераспределением бюджетных доходов и обеспечением ими расходных обязательств территориальных образований.

Реформирование бюджетного устройства страны осуществляется в условиях, когда нет определенности в его основных характеристиках в связи с продолжающейся работой по разграничению бюджетных полномочий, распределению и перераспределению налоговых доходов и расходных обязательств между уровнями бюджетной системы РФ. В процессе формирования качественно новой бюджетной системы особое значение имеет управление финансовыми потоками, опосредующими перераспределение доходов бюджетов. Это перераспределение необходимо вследствие различия в финансовых потенциалах регионов и муниципальных образований и частого несоответствия финансовой базы социально-экономическим задачам их развития.

Оно является предпосылкой финансовой стабильности и создания благоприятных условий для развития экономики, как на всей территории России, так и на территориях субъектов РФ и муниципальных образований. Исследование проблемы перераспределения налоговых доходов между бюджетами выступает одним из важнейших условий повышения эффективности бюджетного регулирования.

Значимость диссертационного исследования определяется необходимостью выработки научных подходов к формированию эффективной системы перераспределения доходов в современных условиях трансформации экономики.

*Степень разработанности темы.*Основоположником

исследований перераспределительных отношений между уровнями бюджетов в рамках бюджетного федерализма можно считать А. Токвиля. С точки зрения перераспределительных взаимоотношений гипотеза А. Токвиля указывает, что наличие нескольких уровней управления (федерального, регионального и муниципального) создает в то же время возможность централизованного принятия решений в тех областях экономики, где необходимо наличие общенациональной финансовой политики, а также возможность принятия решений на местном уровне, где это является наиболее эффективным. Цели государственной политики в области перераспределения доходов требуют закрепления этих функций за центральными органами власти.

Основные подходы к формированию принципов перераспределения доходов между уровнями бюджетной системы нашли свое отражение в трудах зарубежных авторов — Д. Кинга, А. Аткинсона, Д. Трейсмана, К. Фукасаку, Л. де Мело, Р. Берда, О. Бланшара и других.

Дальнейшая разработка этой проблемы требует трансформации взглядов и практических действий по организации перераспределительных процессов в современной экономике.

Проблема формирования эффективного процесса перераспределения финансовых ресурсов в бюджетной системе привлекает внимание многих

российских исследователей: В. Горегляда, С. Днепровской, А. Лаврова, С. Синельникова, В. Лексина, В. Христенко, Н. Сердюковой, Б. Пенькова, Е. Пономаренко, Ю. Любимцева, И. Горского, Т. Грицюк, Л. Якобсона и других.

В то же время, несмотря на многочисленность работ, посвященных проблемам бюджетно-налогового федерализма, реформирования налоговой системы, бюджетного выравнивания, необходимо отметить, что теоретические и практические проблемы налогового перераспределения доходов бюджетов еще не исследованы в полной мере.

*Целью диссертационного исследования*является научное обобщение и развитие методологических подходов к практической организации налогового перераспределения доходов в бюджетной системе России, а также совершенствование взаимосвязей между уровнем межбюджетных отношений, их налоговой составляющей и экономическим ростом соответствующих территорий. Для достижения поставленной цели в работе предусматривается решение следующих задач:

конкретизировать социально-экономическое содержание, выявить проблемы и основные направления развития современной системы перераспределения бюджетных доходов;

обосновать организационно-экономические направления формирования новой модели межбюджетного выравнивания, которая станет основой эффективных бюджетно-налоговых отношений;

раскрыть влияние изменений налогового администрирования как фактора эффективности налоговой системы на рост доходности бюджетов;

осуществить поиск оптимальных взаимосвязей между экономическим ростом, межбюджетными отношениями неналоговой составляющей перераспределительных процессов при формировании доходов и финансировании расходов бюджетов;

— определить возможности использования экономико-математических методов для поиска эффективных путей перераспределения доходов бюджетов.

*Объектом исследования*выступает бюджетная система Российской Федерации.

*Предметом исследования*является система бюджетно-налоговых отношений, возникающих в процессе перераспределения доходов бюджетов.

*Методологическая база исследования.*Методологическую основу работы составляют общенаучные принципы и методы: диалектический подход, взаимосвязь количественных и качественных изменений, системный подход, структурно-функциональный и сравнительный анализ, экономико-математические и статистические методы.

Теоретической базой явились работы отечественных и зарубежных исследователей в области налогообложения, межбюджетных отношений и бюджетного федерализма. В работе использованы законодательные и нормативные акты, публикации в периодической печати по проблемам налогообложения, межбюджетного регулирования, аналитические и инструктивные материалы российских ведомств, международных организаций.

В качестве информационной базы автор использовал данные Министерства финансов РФ, Федеральной налоговой службы, документы справочно-правовых систем, информационные данные Государственных комитетов по статистике РФ и Республики Татарстан.

*Научная новизна*исследования, полученная лично соискателем, заключается в следующем:

1. Выявлены взаимосвязи между экономическим развитием и степенью децентрализации бюджетно-налоговой системы. Их суть выражается в том, что в зависимости от уровня децентрализации изменяется динамика формирования собственных доходов бюджетов административно-территориальных образований и, следовательно, уровень

решения социальных задач территорий. Установлена эмпирическая взаимосвязь между степенью децентрализации налоговой системы, уровнем межбюджетного перераспределения налоговых доходов и экономическим ростом территориальных образований.

1. Обоснована необходимость повышения эффективности системы перераспределения налоговых доходов между бюджетами разных уровней. При наличии дисбаланса обеспечения расходных обязательств доходными источниками межтерриториальное выравнивание достигается посредством перераспределения доходов, формирующих Фонд финансовой поддержки субъектов РФ (ФФПР), Фонд компенсаций и другие фонды, путем взаимодействия бюджетов регионов и муниципальных образований через субвенции, трансферты и другие финансовые институты. Сделан вывод о необходимости перераспределения не только доходов федерального бюджета, но и доходов региональных и местных бюджетов (отрицательные трансферты) в целях обеспечения финансовыми источниками расходов на содержание объектов, находящихся в федеральной и региональной собственности.
2. На основе анализа результатов проведения реформы межбюджетных отношений предложена методика корректировки вертикальной несбалансированности бюджетной системы России. Даная методика позволяет выравнивать «вертикальные» диспропорции путем устранения несоответствия между расходными функциями региональных бюджетов и теми поступлениями, которые закреплены за данным уровнем бюджетной системы посредством применения перераспределительных процессов.
3. Сформулированы предложения по повышению эффективности перераспределительных процессов между уровнями бюджетной системы на основе увеличения степени децентрализации налоговой системы, суть которой заключается в усилении полномочий субнациональных властей в сфере мобилизации налоговых доходов, а также в перераспределении

поступлений от конкретных видов налогов между уровнями бюджетной системы.

5. Предложена новая методика расчета межбюджетных трансфертов, применением которой опосредуется эффективное перераспределение налоговых доходов. В основе данной методики лежит применение коэффициента межбюджетного выравнивания в целях сбалансированности доходов и расходов региональных и местных бюджетов.

*Теоретическая и практическая значимость работы.*Обоснованные в исследовании выводы могут быть использованы органами государственного управления при разработке основных положений по корректировке бюджетно-налоговой реформы, формированию системы финансового регулирования социально-экономического развития регионов и муниципальных образований, формированию стратегии и тактики межбюджетных отношений на основе перераспределения бюджетных доходов.

Содержащиеся в работе теоретические положения и выводы использовались в учебном процессе при преподавании учебных курсов по государственному регулированию экономики, макро - и микроэкономике, экономической теории, в рамках системы повышения квалификации и переподготовки государственных служащих.

*Апробация работы.*Предложения и рекомендации автора использованы налоговыми органами Республики Татарстан. Аналитические результаты научного исследования нашли свое отражение в практической работе автора в Управлении ФНС России по Республике Татарстан. Они также использовались им в процессе преподавания курсов «Бухгалтерский учет» и «Инновационный менеджмент» в Казанском государственном энергетическом университете и в Академии управления «Татарский институт содействия бизнесу», а также в трех публикациях автора диссертационного исследования общим объемом 5,9 п.л.

*Структура работы.*Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих 6 параграфов, заключения, библиографического списка литературы, включающего 121 наименование. Работа изложена на 158 страницах, содержит 12 таблиц, 2 диаграммы и 1 рисунок.

## Методологические аспекты перераспределения доходов бюджетов

Финансовая политика государства осуществляется посредством практического применения функций финансов, форм и методов мобилизации финансовых ресурсов, их распределения и перераспределения между отдельными категориями населения, отраслями экономики, регионами страны.

При вступлении на путь преобразований органы государственной власти пытаются использовать механизмы, успешно применяемые другими государствами и принесшие этим странам положительный результат при формировании стратегии экономического роста. Но не всегда применяемые механизмы дают тот положительный эффект, на достижение которого рассчитывает государство, так как базовые условия во многом различны. Так, в переходной экономике России мы можем увидеть характерные черты европейской и американской систем.

Методологической базой межбюджетного перераспределения доходов бюджетов является теория бюджетного федерализма. Государственное регулирование территориального развития и перераспределения доходов бюджетов направлено на обеспечение равноценных условий жизни на территории государства, на сокращение диспропорций социально-экономического развития регионов.

Бюджетный федерализм как категория до сих пор не имеет однозначного толкования.1

С помощью его понятийного аппарата характеризуют различные аспекты финансовой децентрализации и финансовой самостоятельности

территориальных образований. В основе их лежат общие для государств с федеративным устройством правила и порядок бюджетно-налоговых взаимоотношений между уровнями власти и управления.

Под бюджетным федерализмом понимается автономное функционирование бюджетов отдельных уровней власти, бюджетные взаимоотношения, основанные на четко сформулированных нормах.

Концепция эффективного федерализма, которая характеризуется многоуровневостью бюджетной системы, в мировой практике базируется на обязательном соблюдении трех условий: разграничение полномочий между всеми уровнями власти по расходам; наделение органов власти всех уровней фискальными ресурсами для выполнения своих полномочий; сглаживание вертикальных и горизонтальных дисбалансов с помощью бюджетных трансфертов для достижения определенных стандартов потребления общественных услуг на всей территории России.

Экономическая сущность бюджетного федерализма определяется сочетанием принципов, его характеризующих: единства общегосударственных интересов и интересов населения как основы сбалансированности интересов всех трех уровней власти по бюджетным вопросам; сочетание централизма и децентрализации при разграничении бюджетно-налоговых полномочий, расходов и доходов, распределении и перераспределении последних в консолидированные бюджеты субъектов Федерации на объективной основе; самостоятельности бюджетов и ответственности органов власти каждого уровня за сбалансированность бюджета; активного участия субъектов Федерации в формировании и реализации бюджетно-налоговой политики государства, включая межбюджетные отношения.

## Эволюция теоретических основ налогового регулирования бюджетов

Реформирование межбюджетных отношений является одной из приоритетных задач бюджетной политики Российской Федерации. В ходе проведения реформ на уровне центр - субъект Федерации достигнуты определенные результаты. Именно отсутствие системного подхода к реформированию данного сегмента межбюджетных отношений является основной преградой на пути их гармонизации.29

Является очевидным, что бюджетные системы регионов Российской Федерации находятся в процессе реформирования. Однако данный процесс еще не иституционализирован в масштабе всей страны и осуществляется медленными темпами в силу отсутствия реальных условий для сравнения результатов, достигнутых в различных регионах, и обобщения опыта.

Межбюджетные отношения представляют собой взаимосвязь между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса.

Систему межбюджетных отношений можно определить следующим образом:

1) принципы разграничения бюджетных полномочий между органами власти разных уровней;

2) структуру бюджетного устройства и общих принципов организации бюджетной системы Российской Федерации; 3) разграничение налоговых доходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации;

4) установление порядка разграничения расходных обязательств между уровнями бюджетной системы Российской Федерации;

5) регулирование предоставления межбюджетных трансфертов;

6) подходы к осуществлению бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации (органов местного самоуправления) при введении временной финансовой администрации;

7) уточнение порядка кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Все звенья предложенной схемы должны находится в тесной взаимосвязи, что позволит достигнуть максимального эффекта от функционирования данной системы.

Новацией при формировании данной системы является выделение бюджетных полномочий по установлению и исполнению расходных обязательств, установлению нормативов отчислений от налоговых доходов в бюджеты разных уровней, определение порядка предоставления межбюджетных трансфертов, оснований и порядка временного осуществления бюджетных полномочий органами государственной власти других уровней, а также определение особенностей бюджетных полномочий органов местного самоуправления разных типов.

## Новые тенденции развития перераспределительных межбюджетных отношений

Реформирование межбюджетных отношений является одной из приоритетных задач бюджетной политики Российской Федерации. В ходе проведения реформ на уровне центр - субъект Федерации достигнуты определенные результаты. Именно отсутствие системного подхода к реформированию данного сегмента межбюджетных отношений является основной преградой на пути их гармонизации.29

Является очевидным, что бюджетные системы регионов Российской Федерации находятся в процессе реформирования. Однако данный процесс еще не иституционализирован в масштабе всей страны и осуществляется медленными темпами в силу отсутствия реальных условий для сравнения результатов, достигнутых в различных регионах, и обобщения опыта.

Межбюджетные отношения представляют собой взаимосвязь между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса.

Систему межбюджетных отношений можно определить следующим образом:

1) принципы разграничения бюджетных полномочий между органами власти разных уровней;

2) структуру бюджетного устройства и общих принципов организации бюджетной системы Российской Федерации; 3) разграничение налоговых доходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации;

4) установление порядка разграничения расходных обязательств между уровнями бюджетной системы Российской Федерации;

5) регулирование предоставления межбюджетных трансфертов;

6) подходы к осуществлению бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации (органов местного самоуправления) при введении временной финансовой администрации;

7) уточнение порядка кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Все звенья предложенной схемы должны находится в тесной взаимосвязи, что позволит достигнуть максимального эффекта от функционирования данной системы.

Новацией при формировании данной системы является выделение бюджетных полномочий по установлению и исполнению расходных обязательств, установлению нормативов отчислений от налоговых доходов в бюджеты разных уровней, определение порядка предоставления межбюджетных трансфертов, оснований и порядка временного осуществления бюджетных полномочий органами государственной власти других уровней, а также определение особенностей бюджетных полномочий органов местного самоуправления разных типов.