Павлова Галина Николаевна. Совершенствование межбюджетных отношений в Российской Федерации : 08.00.10 Павлова, Галина Николаевна Совершенствование межбюджетных отношений в Российской Федерации (На примере Республики Саха (Якутия)) : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 Москва, 2003 168 с. РГБ ОД, 61:04-8/1832

**Содержание к диссертации**

Введение

1. РОЛЬ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СИСТЕМЕ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА 11

1.1. Важный элемент бюджетного федерализма межбюджетные отношения 11

1.2. Опыт регулирования межбюджетных отношений в зарубежных странах 26

1.3. Федеральное казначейство в реализации межбюджетных отношений 34

2. ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В

УСЛОВИЯХ КАЗНАЧЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА В РЕСПУБЛИКЕ САХА (ЯКУТИЯ) 44

2.1. Организация межбюджетных отношений при формировании доходной части бюджета Республики Саха (Якутия) 45

2.1.1. Особенности исполнения доходной части Государственного бюджета по Республике Саха (Якутия) 45

2.1.2. Межбюджетное распределение налоговых поступлений УФК по Республике Саха (Якутия) 60

2.2. Механизм использования казначейской системы при расходовании средств из федерального бюджета на территории Республики Саха (Якутия) 83

2.3. Формирование средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ и его роль в обеспечении финансовой

базы Республики Саха (Якутия) 103

3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ В СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ

МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ 119

3.1. Реформа межбюджетных отношений на современном этапе и задачи на перспективу

3.2. Пути развития федерального казначейства в условиях совершенствования межбюджетных отношений 133

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 143

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 146

ПРИЛОЖЕНИЯ

**Введение к работе**

В современных условиях одним из основных факторов стратегии экономического развития Российской Федерации является совершенствование межбюджетных отношений, отражающего отношения между центральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов, возникающие в бюджетном процессе.

Реализуемая правительством в течение последних лет «Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года» существенным образом меняет систему межбюджетных отношений. Программой провозглашен переход от разделения ресурсов к разделению полномочий. Однако в ходе реализации данной программы возникают серьезные проблемы, которые требуют разработки более эффективных мер по совершенствованию отношений между всеми уровнями бюджетной системы страны.

К наиболее значимым факторам, усложняющим развитие российского бюджетного федерализма, можно отнести: множественность субъектов; существенную дифференциацию субъектов РФ по экономическому потенциалу, природно-климатическим условиям и обеспеченности бюджетными средствами.

Важную роль в реализации принципов бюджетного федерализма оказал переход России на казначейское исполнение федерального бюджета, что позволило ужесточить финансово-бюджетную дисциплину, обеспечить целе-

**4**вое расходование бюджетных средств и прозрачность в движении бюджетных потоков между федеральным центром и регионами .

**Актуальность исследования**обусловлена необходимостью совершенствования взаимоотношений между всеми уровнями бюджетной системы страны, поиска эффективных форм, методов и прогрессивных бюджетных технологий в условиях казначейского исполнения бюджета.

**Степень научной проработанности темы.**Теоретические и практические аспекты развития бюджетного федерализма Российской Федерации отражены в трудах Абалкина Л.И., Бетина О.П., Богачевой О.В., Вознесенского Э.А., Врублевской О.В., Горегляд В.П., Данчиковой Г.И., Дробози-ной Л.А., Игудина А.Г., Лаврова A.M., Лексина В.Н., Любимцева Ю.И., Нестеренко Т.Г., Павловой Л.П., Петрова В.А., Поляк Г.Б., ' Подпори-ной И.В., Родионовой В.М., Романовского М.В., Сенчагова В.К., Сычева Н.Г., Таксира К.И. Ходоровича М.И., Христенко В.Б., Хурсевича С.Н., Черника Д.Г., Швецова А.Н., Шеховцова Г.К., Ширкевич Н.А., Якобсона Л. И..

Вместе с тем, формирование и развитие бюджетного федерализма предполагает проведение дополнительных исследований, в частности, по такому вопросу, как совершенствование межбюджетных отношений в условиях казначейской системы исполнения бюджета. Именно это предопределило выбор темы диссертационного исследования, постановку её целей, задач и содержание.

**5 Целью**диссертационной работы является разработка научных и практических рекомендаций по совершенствованию межбюджетных отношений на современном этапе.

Исходя из поставленной цели исследования, в диссертации решались следующие **задачи:**

- определение содержания и роли межбюджетных отношений в бюд  
жетном процессе Российской Федерации как важного элемента реализации  
бюджетного федерализма в стране;

раскрытие содержания и роли межбюджетных отношений Российской Федерации (на примере Республики Саха (Якутия)) на основе экономического анализа их особенностей в бюджетном процессе Российской Федерации в условиях казначейской системы исполнения федерального бюджета;

определение роли органов федерального казначейства в реализации межбюджетных отношений в бюджетном процессе Российской Федерации;

разработка предложений по совершенствованию казначейских технологий исполнения бюджета.

**Объект исследования**— действующая бюджетная система Российской Федерации, межбюджетные отношения регионов ДВФО, консолидированный бюджет Республики Саха (Якутия).

Предмет исследования - совокупность теоретических и практических проблем, возникающих в процессе совершенствования межбюджетных отношений федерального центра с субъектом федерации в условиях казначей-

ского исполнения федерального бюджета на примере Республики Саха (Якутия).

**Теоретическую и методологическую основу исследования**составляют законодательные и нормативные акты; научные труды ведущих российских экономистов в области теории и практики межбюджетных отношений; методические и инструктивные документы и данные Министерства финансов Российской Федерации, Главного Управления федерального казначейства. При исследовании использованы практические материалы Дальневосточного федерального округа, Министерства финансов Республики Саха (Якутия), Управления федерального казначейства по Республике Саха (Якутия) и Госкомстата Республики Саха (Якутия).

**Методы исследования.**В процессе работы использован системный подход, экономический анализ **с**применением статистических методов, эко-нометрический анализ (кластерный анализ с применением программного продукта SPSS Base 8.0 для Windows и СУБД Microsoft Access).

**Научная новизна**диссертационного исследования.

На основе.обобщения результатов теоретического исследования уточнено содержание понятия «межбюджетные отношения», обоснована необходимость законодательного закрепления нового определения межбюджетных отношений в Бюджетном кодексе Российской Федерации, наиболее полно определяющего взаимоотношения между бюджетами разных уровней в рамках единого федеративного государства.

7 В работе проведено комплексное исследование межбюджетных отношений федерального центра и регионов Дальневосточного федерального округа (ДВФО). Разработаны показатели для анализа бюджетных потоков, направляемых в федеральный бюджет и полученных регионами из федерального фонда, что позволило установить неравномерность в поступлении доходов и их большие различия по бюджетам регионов.

Впервые с учетом множества факторов проведено ранжирование регионов ДВФО по состоянию доходных частей бюджетов с помощью кластерного анализа на базе SPSS Base 8.0 для Windows и СУБД Microsoft Access. На основе анализа выделены 4 группы -регионов, близких по характеру разработанных в диссертации показателей. Это обуславливает необходимость дифференцированного подхода к определению нормативов отчислений налогов по уровням бюджетной системы Российской Федерации и по регионам для обеспечения справедливого регулирования их бюджетной обеспеченности.

**Практическая значимость исследования.**

На основе изучения различных методов регулирования межбюджетных отношений в России и в зарубежных странах в диссертации, выработаны предложения по совершенствованию применяемых принципов распределения доходов между уровнями бюджетной системы в Российской Федерации и методика их осуществления. Применение данной методики распределения доходов позволит придти к равновесному соотношению доходов, посту-

пающих в федеральный бюджет и бюджеты субъектов федерации, что будет

содействовать укреплению бюджетного федерализма.

Предложения по регулированию налога на добычу полезных ископаемых по уровням бюджетной системы Российской Федерации, в зависимости от закрепления в собственность месторождений полезных ископаемых, изложенные в диссертации, могут быть использованы Министерством финансов Российской Федерации при доработке программ по совершенствованию бюджетного федерализма.

Разработанные в диссертации предложения по совершенствованию документооборота по исполнению доходной части государственного бюджета Республики Саха (Якутия) использованы в ходе практического перехода на единый казначейский счет и продолжают использоваться в настоящее время, в результате чего значительно увеличилась скорость получения информации и повысилась эффективность использования бюджетных средств.

Разработанная в диссертационной работе система показателей финансово-экономического анализа межбюджетных отношений и методика построения группировок с учетом множества факторов, при помощи кластерного анализа применяется в настоящее время при проведении научно-исследовательских работ в институтах Якутского научного центра СО РАН.

Результаты диссертационного исследования используются при проведении лекционных занятий для студентов Финансово-экономического института Якутского государственного университета им. М.К. Аммосова, эконо-

9 мического факультета Якутской государственной сельскохозяйственной академии и института управления при Президенте Республики Саха (Якутия

**Апробация результатов исследования.**

Основные положения диссертации доложены на международной научно-практической конференции «Проблемы развития Дальнего Востока и Забайкалья до 2010 года» (Хабаровск, 2001), научной конференции «Молодежь и экономика Республики Саха (Якутия) (Якутск, 2003), республиканском семинаре-совещании работников Министерства финансов Республики Саха (Якутия) (Якутск, 2002).

Результаты работы обсуждены и одобрены на заседании кафедры «Финансы» Академии бюджета и казначейства Министерства финансов Российской Федерации, кафедры «Финансы и кредит» Финансово-экономического института Якутского государственного университета имени М. К. Аммосова и на семинаре по финансовой математике Академии бюджета и казначейства Министерства финансов Российской Федерации.

По материалам исследования опубликовано 4 печатные работы объемом 1,3 п.л.

**Объем и структура работы**обусловлены поставленной целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трёх глав, заключения, списка использованной литературы, 18 таблиц, 11 схем и 3 приложений.

Во введении обосновываются актуальность, теоретическая и практическая значимость проблем диссертации; цель исследования; научная новизна работы.

**10**В первой главе рассмотрены теоретические аспекты бюджетного феде-

рализма и межбюджетных отношений их развитие на современном этапе,

опыт межбюджетного регулирования зарубежных стран, роль казначейского

исполнения бюджета в совершенствовании межбюджетных отношений.

Вторая глава посвящена механизму функционирования межбюджетных отношений в условиях казначейской системы исполнения бюджета на примере Республики Саха (Якутия). Рассмотрены механизм взаимодействия бюджетов в сфере налоговых отношений при формировании доходной части бюджета и особенности исполнения доходной части бюджета Республики Саха (Якутия). Автором исследовано межбюджетное распределение налоговых поступлений, осуществляемых Управлением федерального казначейства по Республике Саха (Якутия), механизм использования казначейской системы при расходовании средств из федерального бюджета на территории республики. Анализируется порядок формирования средств Федерального фонда финансовой поддержки регионов Российской Федерации.

В третьей главе исследуются основные направления совершенствования межбюджетных отношений на современном этапе в условиях дальнейшего развития казначейской системы исполнения федерального бюджета РФ и реализации Программы развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 года.

В заключении изложены выводы и предложения, полученные в ходе  
gL\* проведенного исследования. -

## Важный элемент бюджетного федерализма межбюджетные отношения

Наше государство по форме государственного устройства, в соответствии со статьей 1 Конституции Российской Федерации, является федерацией. В федеративных государствах бюджетная система состоит из трех звеньев. В соответствии с Бюджетным кодексом бюджетная система Российской Федерации представляет собой совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов федерации и местных бюджетов, основанную на экономических отношениях, регулируемую нормами права.

Исполнение федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации взаимосвязаны. Это проявляется в различных аспектах:

- в распределении регулирующих доходов, в оказании финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектам РФ в форме дотаций, субвенций и бюджетных ссуд.

Но в то же время имеет место определенная зависимость федерального бюджета от субъектов федерации. При этом важной является проблема равноправия субъектов РФ в экономической системе государства. Отход от принципа равноправия бюджетов Федерации порождает конкуренцию между ними в исполнении своих экономических и политических полномочий за счет полномочий центра. В федеративном государстве взаимоотношения ме 12 жду органами государственной власти возникают по поводу распределения бюджетных полномочий, доходов и расходов, распределения и перераспределения последних между уровнями бюджетов, исходя из необходимости обеспечения единства общегосударственных интересов и интересов населения, которые реализуются через систему бюджетного федерализма.

В мировой практике сущность бюджетного федерализма определяется как нормативно-законодательное установление бюджетных прав и обязанностей двух равноправных сторон — федеральных и региональных органов власти и управления, правил их взаимодействия на всех стадиях бюджетного процесса, методов частичного перераспределения бюджетных ресурсов между уровнями бюджетной системы и регионами1.

И.В. Подпорина считает, что бюджетный федерализм — форма бюджетного устройства в федеративном государстве, которая предполагает реальное участие всех звеньев бюджетной системы в едином бюджетном процессе, в равной степени ориентированном и на учет интересов всех участников бюд-жетного процесса.

class2 **ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В**

**УСЛОВИЯХ КАЗНАЧЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА В РЕСПУБЛИКЕ САХА (ЯКУТИЯ)**class2

## Организация межбюджетных отношений при формировании доходной части бюджета Республики Саха (Якутия)

Республика Саха (Якутия) - это часть территории России, характеризующаяся суровыми природно-климатическими условиями, обуславливающими повышенные затраты на производство продукции и жизнеобеспечение населения. Данная территория играет важную роль в национальной экономике России, обеспечивает большой процент валютных поступлений страны.

Здесь сосредоточены основные запасы алмазов, золота, газа, нефти и других природных ресурсов.

Создание государственности на основе Конституции и обеспечение экономической самостоятельности Республики Саха (Якутия) началось с провозглашения Декларации о государственном суверенитете республики, принятой Верховным Советом PC (Я) 27 сентября 1990 г. В целях реализации суверенных прав республики разработаны и подписаны федеративный дого вор и соглашение о взаимоотношениях между Правительствами Российской Федерации и Республики Саха (Якутия) по экономическим вопросам. Это фактически первый документ, регулирующий на официальном уровне взаимоотношения между Российской Федерацией и нашей республикой.

Важной вехой в развитии республики явилось принятие новой Конституции PC (Я), которая вступила в силу 27 апреля 1992 г. В условиях эконо мической самостоятельности по-новому складываются в республике бюджетная система, банковская деятельность. С 1992 г. пересмотрены взаимоотношения между федеральным и республиканским бюджетами. Республика работала в этот период с Министерством финансов РФ по бюджетным соглашениям, которые стали еще одной вехой на пути развития и реализации принципов бюджетного федерализма. «Двухсторонние договора сыграли положительную роль в становлении федеративного государства, поскольку они были на тот момент единственными инструментами, с помощью которых фе-деральное Правительство и органы власти субъектов Российской Федерации смогли приступить к практическому решению проблемы — строительству государства федеративного типа». В соответствии с этими соглашениями расходы по финансированию федеральных структур, расположенных в республике, доля дотаций из федерального бюджета покрываются за счет оставления на ее территории части федеральных доходов. Для устранения встречных финансовых потоков, ускорения перечисления дотаций, распределения регулирующих налогов между бюджетами, финансирования федеральных программ и их целевого использования в республике создано федеральное казначейство.2

Н.Г.Сычев, В.В. Ильин, В.Г. Ермилов Реформирование межбюджетных отношений - важнейший этап совершенствования бюджетной системы государства с федеративным устройством // Перспективы совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации: Материалы заседа Щ) ния Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации. — М.: изд. Совета Федерации, 2003, с 46. 47 Переход к рыночным отношениям в нашей стране проводился в условиях системного кризиса. Наибольшие потери в экономике приходятся на период с 1992 года по 1994 год, когда объем производства в Российской Федерации сократился по сравнению с 1990 г. на 42% при годовой инфляции в 14,5 раза. По Республике Саха (Якутия) сокращение в этот период составило 37%. В целом за 1990-1999 гг. валовой региональный продукт в сопоставимых ценах сократился в республике на 44% (см. приложение 1), составив в 1999 году 1.34% общего валового внутреннего продукта России. Однако по производству валового регионального продукта на душу населения республика заняла третье место после Тюменской области и г. Москвы. В республике этот показатель равен 2500 дол. ( для сравнения: по оценкам ООН на 1 января 2000 г.: в России - 1500 дол., в США -25000, в среднем по миру -5500 дол.)1

class3 **ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ В СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ**

**МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ** class3

## Реформа межбюджетных отношений на современном этапе и задачи на перспективу

Реформирование системы межбюджетных отношений - один из основных факторов стратегии развития страны. Формируемая система межбюджетных отношений должна базироваться на принципе равноправия и согласования интересов участников бюджетного процесса. Резкие различия в уровне социально-экономического развития регионов, их налогового потен циала и бюджетной обеспеченности, значительные социальные обязательства предполагают не только увеличение размеров финансовой помощи субъектам из федерального бюджета, но повышение обоснованности ее величины, объективности применяемых для ее определения параметров.

Бюджетным кодексом Российской Федерации к числу основных принципов организации бюджетной системы отнесены принцип разграничения

доходов и расходов и принцип самостоятельности бюджетов, входящих в бюджетную систему Российской Федерации! Указанные принципы требуют четкого разграничения полномочий и ответственности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления за формирование и исполнение соответствующих бюджетов в рамках законодательно установлен W ных для каждого уровня бюджетной системы доходных источников и рас ходных обязательств. В бюджетном послании президента Российской Феде рации федеральному собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2003 году» в области межбюджетных отношений определены первоочередные направления совершенствования межбюджетных отношений: завершение разграничения расходных обязательств между федеральными, региональными и местными органами власти, разграничение налоговых полномочий и источников доходов и фиксирование их на длительный период.

Отсутствие четкого разграничения расходных полномочий и налоговых поступлений между органами государственной власти и органов местного самоуправления, а также общей неразделенности бюджетов разных уровней оборачиваются недостатком ответственности за проведение на местах рациональной и прозрачной налогово-бюджетной политики, что, в свою очередь, ведет к росту нагрузки на федеральный бюджет (за счет вынужденного предоставления субъектам Российской Федерации дополнительной финансовой помощи), отсутствием их заинтересованности по оптимизации бюджетных расходов и обеспечению сбалансированности территориальных бюджетов.

Разграничение прав ведения и расходной ответственности представляет собой один из наиболее болезненных компонентов межбюджетных отношений. Традиционно эта проблема рассматривается с учетом двух принципиально важных моментов:

во-первых, считается, что полномочия необходимо распределять, исходя из того, на каком уровне предоставление бюджетных услуг наиболее эффективно, под такой эффективностью понимается удовлетворение потребностей налогоплательщиков при наименьших издержках;

во-вторых, более высоким уровням власти следует поручать исполнение бюджетных обязанностей по тем услугам, эффект от которых распространяется на ряд нижестоящих территорий и на государство в целом, а также при достижении «эффекта масштаба». В соответствии с этим принципом выбор уровня бюджетной системы, за которым будут закрепляться определенные расходные полномочия, основывается на обеспечении им наиболее эффективной и рациональной реализации соответствующих полномочий.

Бюджетный кодекс Российской Федерации определяет перечень расходов, финансируемых из регионального и местного бюджетов (ст.85-87). За счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов совместно финансируются следующие функциональные виды расходов:

- государственная поддержка отраслей промышленности (за исключением атомной энергии), строительства и строительной индустрии, сельского хозяйства, автомобильного и речного транспорта, связи и дорожного строительства, метрополитенов;

- обеспечение правоохранительной деятельности;

- обеспечение противопожарной безопасности; научно-исследовательские, опытно-конструкторские и проектно-изыскательские работы, обеспечивающие научно-технический прогресс;

- обеспечение социальной защиты населения;

-обеспечение охраны окружающей среды, охраны и воспроизводства природных ресурсов, обеспечение гидрометеорологической деятельности;

- обеспечение предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий межрегионального масштаба;

- развитие рыночной инфраструктуры;

- обеспечения деятельности избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- обеспечение деятельности средств массовой информации;

- прочие расходы, находящиеся в совместном ведении Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.