Журавлев Алексей Владимирович. Современные проблемы разграничения доходов между бюджетами разного уровня в Российской Федерации : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 2004 183 c. РГБ ОД, 61:04-8/3686

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Теоретические аспекты разграничения доходов между бюджетами разного уровня в Российской Федераци

1.1. Объективная необходимость разграничения доходов между бюджетами разного уровня j 1

1.2. Содержание и принципы разграничения доходов между бюджетами в условиях развития федеративных отношений 22

1.3. Зарубежный опыт разграничения доходов между бюджетами в зависимости от модели бюджетного федерализма 44

Глава 2. Анализ действующей системы разграничения доходов между бюджетами разного уровня в Российской Федерации 57

2.1. Правовые основы функционирования системы разграничения доходов между бюджетами разного уровня 57

2.2. Основные этапы становления российской системы разграничения доходов между бюджетами 78

2.3. Анализ тенденций, определяющих современное состояние разграничения доходов между уровнями бюджетной системы 95

Глава 3. Основные направления совершенствования системы разграничения доходов между бюджетами разного уровня в Российской Федерации

3.1. Стратегия реформирования системы разграничения доходов в Российской Федерации 119

3.2. Условия результативности реформирования системы разграничения доходов между уровнями бюджетной системы 134

Библиография

Приложение 1

Приложение 2

Приложение 3

Приложение 4

Приложение 5

Заключение

**Введение к работе**

Бюджетным кодексом РФ к числу основных принципов организации бюджетной системы отнесены принцип разграничения доходов и расходов и принцип самостоятельности бюджетов, входящих в бюджетную систему Российской Федерации.1

Реализация этих принципов требует 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 установленных для каждого уровня бюджетной системы доходных источников и расходных обязательств.

Однако действующее законодательство не обеспечивает решение этих задач, что негативно сказывается на выполнении органами государственной власти и местного самоуправления возложенных на них функций, ведет к потенциальной несбалансированности бюджетной системы, снижает эффективность использования бюджетных средств и тем самым подрывает предпосылки для устойчивого экономического роста.

С принятием Правительством РФ Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. начался очередной этап реформы межбюджетных отношений, направленный на расширение налоговых полномочий региональных и местных властей, предотвращение недобросовестной налоговой конкуренции, обеспечение единого налогового пространства, закрепление основных доходных источников (отчисления от федеральных налогов) за региональными и местными бюджетами на постоянной (долгосрочной) основе, отказ от практики централизации поступлений по

' Бюджетный кодекс Российской Федерации / Федеральный закон РФ № 145-ФЗ от 31 июля 1998 года, ст.28.

**4**региональным и местным налогам в вышестоящие бюджеты, наконец, обеспечение уплаты налогов, поступающих в региональные и местные бюджеты по месту фактической деятельности предприятий.

Кроме того, сохраняется сложность во взаимоотношениях разных видов местных бюджетов, возникающая из неопределенности правового статуса разных видов муниципальных образований - районов, городов, сел и поселков. Проводимая в настоящее время реформа местного самоуправления предполагает введение единообразной двухуровневой системы организации органов местного самоуправления. Однако и с принятием, в частности, федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ясности в решении бюджетных проблем местного самоуправления пока нет.

Создание новой модели российской экономики, ее сложное положение, возрастающая острота вопросов межбюджетных отношений, несбалансированность даже минимально необходимых расходов большинства территорий предполагают изменение системы бюджетного регулирования, совершенствование методов и способов воздействия на экономические и социальные процессы.

В связи с этим, тема исследования, посвященная перспективам совершенствования разграничения доходов между бюджетами разного уровня в условиях становления бюджетного федерализма, представляется актуальной как с теоретических позиций, так и с точки зрения её практического применения.

Теоретические и практические аспекты разграничения доходов между бюджетами разного уровня нашли свое отражение в трудах многих российских и зарубежных экономистов. Среди них: Богачева О.В., Винокурова В.П., Врублевская О.В., Игудин А.Г., Лавров A.M., Лексин В., Максимова Н.С.,

5 Павлова Л.П., Подпорина И.В., Пансков В.Г., Поляк Г.Б., Пронина Л.И., Родионова В.М., Романовский М.В., Сабанти, Д.Г., Христенко В.Б., Хурсевич С.Н., Швецов А.Н. и др. Из зарубежных исследователей данной проблемы можно выделить работы Аткинса А., Вазкеза Ж.М., Ли Д.Р., Масгрейва Р., Стиглица Дж. Большой интерес представляют диссертации Замятиной Н.В., Горегляда В.П., Кузаевой О.А., Моргунова А.В., Христенко В.Б. и ряда других авторов, посвященные проблемам бюджетно-налоговых отношений в России.

Однако, многие особенности становления и развития системы разграничения доходов между уровнями бюджетной системы в условиях экономики переходного периода не получили еще должного рассмотрения. Чрезвычайно подвижная российская экономика несет в себе сочетание цивилизованно-рыночных и старых, административно-командных отношений, исследование которых не всегда успевает найти отражение в экономических публикациях. Новые социально-экономические условия требуют переосмысления теоретических и практических проблем разграничения доходов между уровнями бюджетной системы России.

Поэтому, несмотря на многочисленность публикаций, появившихся в последнее время в периодической печати, теоретическая концепция разграничения доходов не является завершенной, что предполагает необходимость-продолжения, углубления и детализации исследований в этом направлении.

На основе анализа взглядов отечественных и зарубежных экономистов на проблемы действующей практики разграничения доходов в данном исследовании предпринята попытка предложить теоретическое обоснование необходимости преобразований в системе разграничения доходов и показать основные элементы механизма их реализации.

Поскольку, в 1998-2003 годах в структуре доходов консолидированного бюджета Российской Федерации доля налоговых доходов составляла более 90%, то при рассмотрении вопросов разграничения доходов между бюджетами разного уровня мы будем иметь в виду именно «налоговые доходы».

Процесс разграничения доходов между бюджетами различных уровней может быть использован в качестве инструмента повышения эффективности бюджетного федерализма, в том числе в части регулирующего воздействия на становление и развитие рыночных отношений, на стабилизацию социального развития общества.2 Все это предполагает необходимость продолжения, углубления и детализации исследований в этом направлении.

Поэтому целью настоящей работы является анализ действующей системы разграничения доходов между бюджетами разного уровня и разработка рекомендаций по формированию условий, необходимых для повышения эффективности функционирования данной системы на современном этапе бюджетной реформы в Российской Федерации.

Для достижения данной цели в диссертации были поставлены и в определенной степени решены следующие задачи:

исследовать теоретические и методологические положения функционирования системы разграничения доходов между бюджетами, как составной части межбюджетных отношений;

провести сравнительный анализ эффективности зарубежных моделей организации внутренних бюджетно-налоговых взаимоотношений, связанных с разграничением доходов между уровнями бюджетной системы, и оценить соответствующий зарубежный опыт с позиций возможности его применения в бюджетной системе Российской Федерации;

2 Бабич A.M., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы: Учебник для вузов. — М.: Финансы, 1999.-С. 251.

оценить организационно-правовые особенности построения системы разграничения доходов между бюджетами, определяющие эффективность функционирования данной системы в условиях развития федеративных отношений;

выделить основные этапы развития системы разграничения доходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации, начиная с 1991 года, и исследовать каждый этап во взаимосвязи: общий федерализм (политический и экономический) - бюджетный федерализм - межбюджетные отношения - разграничение доходов между бюджетами;

осуществить системный анализ факторов, оказывающих влияние на построение современной системы разграничения доходов, и определяющих стратегию реформирования этой системы;

разработать рекомендации по формированию условий, необходимых для повышения результативности проводимой реформы системы разграничения доходов между уровнями бюджетной системы РФ.

Объект исследования составляют межбюджетные отношения, возникающие при реализации основных принципов бюджетного федерализма в Российской Федерации.

Предметом исследования является механизм разграничения доходов между бюджетами различных уровней бюджетной системы РФ.

Методологическую основу исследования составили принципы

диалектической логики. В диссертации были применены системный анализ и синтез теоретического и практического материала, индуктивные и дедуктивные методы. Анализ статистических данных проведен с помощью методов группировки, выборки, сравнения и обобщения. Графическое описание выполнено посредством диаграмм (сравнения, структуры, динамики) и графиков временного ряда.

Теоретической базой исследования послужили труды отечественных и зарубежных ученых и практиков в области экономики и государственных финансов; законодательные акты Российской Федерации, нормативно-методические и инструктивные материалы федеральных и местных экономических, финансовых, налоговых органов.

Информационную основу научного исследования составили работы отечественных и зарубежных специалистов, публикации в периодической печати и материалы конференций, семинаров, результаты исследований, выполненных научно-исследовательскими организациями, группами экспертов и консультантов, статистические данные, данные государственных органов (Министерства финансов Российской Федерации, Министерства по налогам и сборам Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, Государственного комитета по статистике Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований), прогнозы социально-экономического развития.

Проведенное научное исследование соответствует п. 2.6 Паспорта специальности 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит, имеет научную новизну и практическую значимость.

Научная новизна результатов исследования заключается в следующем:

1. Обоснована необходимость использования классификации регионов РФ по социально-экономическим условиям развития при разработке и реализации комплекса мер по разграничению доходов между бюджетами разного уровня.
2. На основе изучения и обобщения опыта зарубежных государств в использовании различных форм и методов разграничения доходов, предложены способы адаптации новых методов на современном этапе развития бюджетной системы Российской Федерации с целью укрепления доходной базы региональных и местных бюджетов.
3. Выявлены противоречия и несоответствия, содержащиеся в нормативных актах бюджетного и налогового законодательства Российской Федерации, регламентирующих сферу разграничения доходов между бюджетами, и предложены научно-обоснованные варианты изменения и дополнения нормативно-правовых документов.
4. Исходя из содержания современного этапа реформы местного самоуправления в РФ, предполагающего создание двухуровневых муниципальных органов власти, разработаны варианты разграничения налоговых и неналоговых доходов между бюджетами разного уровня и уточнены состав и структура доходов региональных и местных бюджетов РФ, обеспечивающих необходимую степень покрытия их расходов.
5. Определены необходимые условия, обеспечивающие комплексную реализацию реформы системы разграничения доходов между уровнями бюджетной системы РФ.

Теоретическая значимость диссертации заключается в развитии

методологических основ разграничения доходов между уровнями бюджетной системы. Практическая значимость исследования состоит в разработке рекомендаций по оптимизации разграничения доходов между бюджетами и повышению степени их самостоятельности. Рекомендации, реализованные в виде конкретных методик, могут быть использованы органами государственной власти и местного самоуправления на территории Российской Федерации.

Содержащиеся в диссертации предложения автора по уточнению действующего законодательства в направлении его большего соответствия принципам организации бюджетной системы позволят устранить несогласованность отдельных положений федеральных законов, законов субъектов РФ, а также правовых актов муниципальных образований. Это касается законодательного уточнения принципов разграничения доходов между

10 бюджетами, перечня доходов, закрепленных на постоянной основе за региональными и местными бюджетами, и пр.

Материалы работы также могут быть использованы в учебных целях по дисциплинам «Бюджетная система РФ», «Государственные и муниципальные финансы», «Доходы бюджета» и др.

Основные результаты исследования были представлены на обсуждение в рамках научно-практических конференций и на открытых конкурсах молодых ученых «Стратегия и тактика управления предприятием в переходной экономике» - Волгоград, ВГТУ, 2001; «Стратегия и тактика управления предприятием в переходной экономике» - Волгоград, ВГТУ, 2002.

Теоретические выводы и практические рекомендации, содержащиеся в работе, использованы в деятельности Департамента налоговой политики Министерства финансов РФ, Комитета экономики Администрации Волгоградской области, Управления финансов Администрации г. Волжского Волгоградской области, а также в учебном процессе Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации, что подтверждается соответствующими справками о внедрении результатов исследования.

Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка используемой литературы, включающего 129 наименований, 6 приложений. Общий объем работы составляет 183 страницы.

Результаты исследования изложены в 6 научных статьях, общим объемом 3,7 печатного листа, весь объем авторский.

## Объективная необходимость разграничения доходов между бюджетами разного уровня

Одним из важнейших институтов государства является бюджетная система. Финансовые ресурсы, мобилизуемые в бюджетную систему, обеспечивают государственным и региональным органам власти выполнение возложенных на них функций. Бюджетная система позволяет осуществлять регулирование экономических и социальных процессов в интересах членов общества.

В рыночной экономике, в условиях снижения возможности государства оказывать влияние на социально-экономические процессы в стране, значительно возрастает роль бюджетной системы как одного из важнейших инструментов государственного регулирования экономики.

Переход экономики России к рыночным отношениям требует создания принципиально новой системы управления всеми экономическими процессами, и, прежде всего, процессами взаимодействия между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Эти отношения - лишь небольшая часть всех бюджетных отношений, но от того, как будут организованы в России взаимоотношения между бюджетами, на каких принципах, на какой юридической базе они будут функционировать, от их четкости, справедливости и ясности, от того, как на практике будут реализованы новые принципы организации этих отношений зависит целостность всего Российского государства и финансово-бюджетная самостоятельность ее субъектов.3

Однако, обеспечение финансовой самостоятельности территорий означает не только распределение ответственности между уровнями бюджетной системы по самостоятельному осуществлению определенных видов расходов, но и обеспечение реальных возможностей получения источников доходов. Только после того, как распределена ответственность за расходы и стал известен их общий объем на каждом уровне государственной власти, следует приступать к разработке системы разграничения налоговых и неналоговых доходов и перераспределения доходов между различными уровнями власти.

Другими словами, бюджетная самостоятельность субъектов Федерации главным образом зависит от разграничения доходов, а не от их распределения и перераспределения. Вот почему проблемам, связанным с разграничением доходов между бюджетами разного уровня, сегодня придается особое значение.

Однако до 1993 года проблемы разграничения доходов между бюджетами не стояли так остро. Рассмотрим причины их возникновения.

## Правовые основы функционирования системы разграничения доходов между бюджетами разного уровня

Из всех аспектов межбюджетных отношений система разграничения доходов между бюджетами разного уровня Российской Федерацией относятся к числу наименее законодательно урегулированных. В настоящей главе мы попытались отразить основные тенденции развития разграничения доходов в РФ, основываясь на сравнительном анализе законодательных актов, регламентирующих функционирование системы межбюджетных отношений.

Межбюджетные отношения - один из основных факторов, влияющих на социально-экономическое развитие государства. От того, насколько эффективно и целесообразно разграничены обязанности и финансовые ресурсы для их выполнения органами власти, зависит возможность государства выполнять свои функции, а населению - быть обеспеченными бюджетными услугами.

Одним из принципов межбюджетных отношений в соответствии со ст. 129 Бюджетного кодекса РФ является разграничение (закрепление) на постоянной основе и распределение по временным нормативам регулирующих доходов по уровням бюджетной системы Российской Федерации.

При этом разграничение доходов, как следует из содержания принципа разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации, сформулированного в ст. 30 Бюджетного кодекса РФ, означает законодательное закрепление соответствующих видов доходов (полностью или частично) на постоянной основе за бюджетами разного уровня. Согласно ст. 47 Бюджетного кодекса РФ виды доходов, закрепленные на постоянной основе полностью или частично за соответствующими бюджетами законодательством Российской Федерации, являются собственными доходами этих бюджетов. Следовательно, разграничение доходов между бюджетами представляет собой закрепление их в качестве собственных, являющихся основой самостоятельности любого бюджета.

В соответствии с п. 2 ст. 47 Бюджетного кодекса РФ к собственным доходам бюджетов относятся:

налоговые доходы, закрепленные за соответствующими бюджетами, бюджетами государственных внебюджетных фондов законодательством Российской Федерации;

неналоговые доходы, указанные во втором-пятом абзацах п. 4 ст. 41 Кодекса, иные неналоговые доходы;

безвозмездные перечисления.

При этом второй - пятый абзацы п. 4 ст. 41 Бюджетного кодекса РФ определяют следующий состав собственных неналоговых доходов:

доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах;

доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении соответственно федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах;

средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия;

доходы в виде финансовой помощи, полученной от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации, за исключением бюджетных ссуд и бюджетных кредитов.

Следует отметить, что включение п. 2 ст. 47 (путем ссылки на пятый абзац п. 4 ст. 41 Бюджетного кодекса РФ) финансовой помощи (за исключением бюджетных ссуд и бюджетных кредитов) в состав собственных неналоговых доходов бюджетов противоречит п. 3 ст. 47 Бюджетного кодекса РФ, в котором прописано, что финансовая помощь (независимо от формы ее предоставления) не является собственным доходом соответствующего бюджета. Это позволяет сделать вывод о том, что в Бюджетном кодексе РФ нет четкого определения состава собственных доходов бюджетов. Для устранения данного противоречия, на наш взгляд, следует из п. 2 ст. 47, определяющего состав собственных доходов бюджетов, исключить ссылку на пятый абзац п. 4 ст. 41 Бюджетного кодекса РФ.

## Стратегия реформирования системы разграничения доходов в Российской Федерации

Кризис российской системы межбюджетных отношений объективно обусловлен. Его причины состоят не только в сложной политической, экономической и социальной ситуации, но и внутри самой этой системы, в ее механизмах, в недостаточном учете российских экономических реалий, в неоправданном сведении смысла и содержания межбюджетных отношений лишь к финансовым технологиям. В этой связи уже недостаточно производить одни частные поправки. Необходима системная модернизация, способная привести российские межбюджетные отношения в соответствие с уникальной социально-экономической и экологической дифференциацией территорий России, со сложившейся асимметрией федеративных отношений и с обновляемой экономической и социальной политикой государства.

Осуществленные шаги в области совершенствования межбюджетных отношений были недостаточны, и основные недостатки системы межбюджетных отношений на сегодняшний день продолжают сохраняться. Низкий уровень собственных доходов не дает возможности субъектам Федерации и органам местного самоуправления проводить действенную налогово-бюджетную политику на подведомственной территории.

Среди недостатков в бюджетной системе, требующих скорейшего устранения - разбалансированность региональных и, особенно, местных бюджетов вследствие передачи центром больших расходных полномочий регионам при сохранении недопустимой ограниченности у них собственных доходных источников; огромная дифференциация территорий по налоговому потенциалу, а также бюджетной обеспеченности.100

Между тем нельзя забывать, что именно от местного самоуправления зависит решение большинства задач жизнеобеспеченности населения. Основной целью реформы межбюджетных отношений должно быть, следовательно, создание необходимых условий для сбалансирования региональными и местными органами власти своих бюджетов для реализации всех необходимых расходов, и, соответственно, предоставления равных возможностей населению на всей территории страны в получении бюджетных услуг в объёме и качестве не ниже предусмотренных государственными социальными стандартами.101 Поэтому важной задачей является совершенствование первичного распределения налогов по вертикали бюджетной системы с целью увеличения значимости собственных доходов.