Бештоков Жыр-Аслан Хамидбиевич. Становление бюджетного федерализма в условиях трансформации рыночной экономики в России : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Ростов н/Д, 2002 179 c. РГБ ОД, 61:02-8/1853-5

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА И ОСОБЕННОСТИ ФЕДЕРАЛИЗАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ

1.1. Бюджетная система и бюджетный федерализм: понятия, принципы

1.2. Федерализация экономических отношений в России 29

ГЛАВА 2. ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ 54

2.1. Социально-экономическое содержание межбюджетных отношении 54

2.2. Региональные различия в бюджетном обеспечении и условия их преодоления

2.3. Современная система финансовой поддержки регионов 84

ГЛАВА 3. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА 108

3.1. Формирование российской модели бюджетного федерализма

3.2. Стратегия реформирования налогового механизма межбюджетных отношений

3.3. Тенденции развития бюджетного федерализма 147

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 163

ЛИТЕРАТУРА 171

**Введение к работе**

*Актуальность темы исследования.*Переход России к рыночным отношениям предполагает проведение глубокой структурной перестройки всех сфер экономики. Важным элементом данных преобразований является реформирование бюджетной системы. В связи с этим одна из главных задач - формирование эффективного бюджетного механизма нового типа, характеризующегося отношениями не только между государством, населением и предприятиями, но и между органами власти разных уровней.

Экономические реформы в России сопровождаются также формированием основ государства на принципах реального федерализма и демократии. Это предполагает децентрализацию финансово-экономических отношений и достижение самостоятельности территориальных образований. Поэтому принципиально важно создать российскую модель бюджетного федерализма, отвечающую общегосударственным, региональным и местным интересам, для чего необходимо комплексно реформировать бюджетную политику и систему межбюджетных отношений с учетом отечественного и международного опыта, широкого спектра территориальных особенностей субъектов Федерации, перспектив социально-экономического развития государства.

От эффективного механизма бюджетных отношений, обеспечивающего сочетание интересов на всех уровнях бюджетной системы, напрямую зависит успех социально-экономической стабилизации в стране. Эта задача особенно сложна для Российской Федерации, объединяющей 89 субъектов, весьма различных и по территории, и по численности населения, и по уровню экономического потенциала, и по климатическим, историческим и другим условиям.

Учитывая, что экономические и политические преобразования в нашей стране осуществлялись без разработки детальной поэтапной программы и проводились без серьезного теоретического обоснования, многие процессы происходили стихийно, создавая на практике отношения, неадекватные декларируемым целям. В результате, в отношениях федерального и региональных уровней власти сложилось множество противоречий, например, увеличение разрыва между возрастающими функциями региональных органов в социально-экономической сфере и финансовыми возможностями их реализации, резкая дифференциация регионов по уровню социально-экономического развития и бюджетной обеспеченности и т.д., от разрешения которых стала зависеть целостность экономического и политического пространства страны.

С учетом научно-прикладной значимости данного направления и его недостаточной разработанности сформулирована тема нашего исследования.

*Степень разработанности проблемы.*Проблемы в области бюджета и бюджетных отношений вызывали пристальное внимание экономистов разных стран и эпох.

Влияние бюджета на экономику государства впервые теоретически обобщено в трудах исследователей классической политической экономии: У. Петти, А. Смита, Д. Рикардо, Ж.Б. Сея, Ж. Сисмонди и др.

Проблемы влияния налогов и бюджетных расходов на различные стороны жизни общества освещались А. Вагнером, Дж. Гелбрейтом, Дж. Кейнсом, А. Лаффером, П. Самуэльсоном и др.

В СССР вопросы бюджетных отношений рассматривались в работах Д. Аллахвердяна, Н. Бухарина, Л. Дробозиной, С. Струмилина, В. Дьяченко, Я. Либермана, И. Озерова, Г. Поляка. Изучались в основном развитие доходов и расходов бюджетов, организация местных бюджетов.

О формировании и развитии бюджетного федерализма и межбюджетных отношений, их теории и практике писали; А. Аринин, О. Богачева,

В. Горегляд, С. Глазьев, А. Игудин, В. Коков, А. Лаврова, Ю. Любимцев, В. Лексин, Б. Лавровский, В. Масаков, И. Подпорина, А. Поздняков, В. Родионова, М. Романовский, О. Врублевская, Е. Сабуров, Е. Строев, Н. Ти-ненко, С. Хурсевич, В. Христенко, С. Шаталов и др.

При достаточно широком спектре научных и практических разработок в области бюджетных отношений многие вопросы остались дискуссионными и недостаточно изученными. В условиях коренных изменений в экономических процессах, их сложности и неоднозначности, возникает необходимость дальнейшего исследования указанных проблем.

*Цель диссертационной работы*состоит в том, чтобы на основе теоретического исследования условий и особенностей становления бюджетного федерализма в процессе рыночных преобразований, обосновать пути его совершенствования.

*Цель исследования обусловила постановку и решение следующих задач:*

рассмотреть принципы и условия соединения рыночных отношений и федерализма;

обосновать место и роль бюджетного федерализма в системе экономического федерализма;

определить содержание понятия «бюджетный федерализм;

- проанализировать механизм регулирования дифференциации ре  
гионов по уровню социально-экономического развития;

уточнить подходы к определению бюджетного потенциала региона;

выявить пути совершенствования налогового федерализма как составной части бюджетного федерализма;

исследовать различные модели бюджетного федерализма, их недостатки и преимущества, предложить оптимальную его модель для России.

Теоретической и методологической основой диссертационного исследования явились научные труды отечественных и зарубежных ученых и

экономистов, монографии, статьи, законодательные и нормативные акты по данной проблематике.

Эмпирической базой диссертационного исследования являются материалы Министерства финансов Российской Федерации и Кабардино-Балкарской республики, Министерства по налогам и сборам РФ, Министерства экономики и торговли РФ, Госкомстата РФ; данные периодической печати и специализированных изданий научной экономической литературы; материалы научно-практических конференций и семинаров.

*Положения диссертации, выносимые на защиту:*

1. Бюджетный федерализм предполагает совокупность отношений в бюджетной сфере между федерацией, ее субъектами и местными органами самоуправления, а также отношений налогоплательщиков и бюджетополучателей с бюджетами всех уровней, основанных на принципах федерализма и закрепленных в законодательстве нормах и положениях.
2. Соединение принципов рыночной экономики и принципов федерализма предполагает создание организационных институтов, механизмов и норм их согласования, которые, с одной стороны, позволяли бы сбалансировать экономические, социальные, экологические и иные интересы участников федеративных отношений, а с другой - обеспечивали бы справедливые условия конкуренции органов власти субъектов Федерации за предоставление гарантированного Конституцией РФ уровня государственных услуг.
3. Теория бюджетного федерализма, раскрывая сущность и механизм функционирования системы межбюджетных отношений, устраняя причины, приводящие к антагонизму в бюджетно-налоговой сфере между уровнями управления, способствует разрешению противоречия между централизацией и децентрализацией имущественных и бюджетных прав в федеративном государстве.
4. Целесообразность принятия мер по совершенствованию методов государственного регулирования дифференциации регионов по уровню социально-экономического развития заключается в формировании системы координации различных видов и направлений финансовой поддержки регионов; рациональном сочетании субсидирования текущих расходов с финансированием эффективных, инвестиционных проектов; создании долгосрочной стратегии развития экономики депрессивных регионов, которой должны соответствовать механизмы инвестиционной поддержки; учете системы количественных показателей для оценки реального бюджетного положения региона при определении размеров финансовой помощи.
5. Разграничение расходных полномочий в России с начала рыночных реформ проводилось бессистемно, значительный объем расходов был отнесен к сфере «совместного» финансирования, в результате чего оказалась размытой ответственность за предоставление значительной части общественных услуг. В этой связи целесообразно принятие следующих мер: четкое разделение расходных полномочий и ответственности за их выполнение между всеми уровнями власти и управления; создание механизма, препятствующего принятию законов, возлагающих на бюджеты более низких уровней дополнительные расходы, не входящие в сферу их компетенции; законодательное установление единой для всех субъектов Федерации методики и критериев определения минимальных социальных нормативов оказания бюджетных услуг.
6. Переход от преобладания регулирующих налогов в доходах региональных бюджетов к увеличению собственных доходных источников и налоговых полномочий региональных властей, к созданию предпосылок для формирования бюджетов каждого уровня в основном за счет собственных налогов является приоритетным направлением реформирования налогового федерализма.

Положения диссертации, содержащие элементы научной новизны:

1. Развиты теоретические положения о содержании бюджетного федерализма, в частности, раскрыты аспекты, отражающие отношения налогоплательщиков и бюджетополучателей с бюджетами всех уровней.
2. Обоснована целесообразность использования системы количественных показателей для оценки реального бюджетного положения региона, включающей бюджетный потенциал, бюджетную обеспеченность собственными доходами, бюджетную зависимость от федеральной помощи, степень нагрузки на бюджетный потенциал.
3. Уточнены подходы к оценке бюджетного потенциала региона, который определяется как сумма налогового потенциала региона и потенциала его неналоговых доходов.

4. Обоснован вывод о целесообразности перехода в долгосрочной  
перспективе от кооперативной модели бюджетного федерализма, ориенти  
рованной на распределение и перераспределение национального дохода и  
расходных функций между уровнями государственного управления, к пре  
имущественно конкурентной модели, основой которой является экономи  
ческая конкуренция между органами государственной власти за оказание  
услуг; мобильность факторов производства; демократический контроль за  
результатами деятельности региональных органов власти; усиление роли  
местных органов власти; четкое разделение расходных функций и налого  
вых полномочий между всеми уровнями государственной власти.

***Объект и предмет исследования.***Объектом диссертационного исследования выступает формирование и развитие системы бюджетного федерализма в России.

Предметом исследования являются отношения в бюджетной сфере между всеми уровнями государственной власти, которые рассматриваются в аспекте федерализации экономических отношений в России.

*Теоретическая и практическая значимость работы.*Полученные в ходе исследования результаты имеют важное значение с точки зрения разработки целостной концепции реформирования бюджетного федерализма в России.

Результаты работы могут служить теоретико-методологической основой для дальнейших научных исследований по данной проблеме.

В практическом плане выводы и результаты исследования могут быть полезными для представительных и исполнительных органов власти разных уровней при разработке и реализации бюджетной и налоговой политики.

Теоретические положения диссертации могут быть использованы в процессе преподавания учебных дисциплин: «Финансы», «Налоги и налогообложение», «Бюджет и бюджетная система РФ» и др., а также при подготовке учебно-методической литературы.

***Апробация работы.***Основные теоретические и практические результаты работы изложены в 4 научных публикациях общим объемом 2,95 п.л. и прошли апробацию в выступлениях автора на научно-практических конференциях в Северо-Кавказской академии государственной службы.

***Структура работы.***Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения и списка использованной литературы.

## Бюджетная система и бюджетный федерализм: понятия, принципы

Экономические интересы любого современного государства реализуются через бюджетно-финансовую систему, охватывающую все сферы деятельности общества и уровни управления. Построение российского государства на принципах федерализма и переход к основам рыночной экономики требуют проведения адекватных преобразований данной системы. Среди проблем экономических отношений в условиях федерализма центральное место занимают вопросы межбюджетных отношений и разграничения полномочий в бюджетно-налоговой сфере. Отсюда вытекает необходимость формирования эффективной трехуровневой бюджетной системы с наделением каждого уровня самостоятельными, адекватными полномочиями, источниками доходов, создание дееспособной модели бюджетного федерализма и механизма межбюджетных отношений.

У каждого государства свои принципы построения и организации бюджетной системы, определяемой типом государственного устройства и спецификой административно-территориального деления. Бюджетная система федеративного государства состоит из трех звеньев: высшего, центрального (на уровне Федерации); среднего (на уровне регионов, штатов, земель и т.д.); низшего (на уровне местных самоуправлений, муниципалитетов) и этим отличается от бюджетной системы государства унитарного типа.

В России при переходе от командно-административной системы к рыночной экономике изменилась структура бюджетной системы, состав и содержание ее отдельных звеньев, принципы организационного построения. В бывшем СССР она базировалась на едином народнохозяйственном плане, единой доходной базе и бюджетной классификации, общей методической документации, формах бюджетного учета и отчетности и строилась іа принципах единства и централизма. Принцип единства означал, что каждый нижестоящий бюджет входил в бюджет вышестоящей административно-территориальной единицы в качестве его составной части, находился в жесткой зависимости от него. Централизм сводился к проведению централизованной финансовой политики в вопросах составления, рассмотрения, утверждения, исполнения бюджетов и образования общегосударственного фонда денежных средств. Основная часть бюджетных ресурсов сосредотачивалась в союзном бюджете, республиканские и местные органы были ограничены в правах, лишены самостоятельности в мобилизации бюджетных доходов, налогообложении, распределении и использовании средств своих бюджетов. Это порождало различные диспропорции. Одни регионы усиленно финансировались и развивались в ущерб другим.

Формирование новой бюджетной системы Российской Федерации началось с принятия в октябре 1991 г. Закона «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР», в котором определялись основные понятия в области бюджета и новые принципы бюджетного устройства, включая единство, полноту, гласность и самостоятельность всех бюджетов, входящих в бюджетную систему России.

Принцип единства бюджетной системы стал качественно иным по своему характеру и содержанию. Он теперь обеспечивается едиными пра-F Boft базой и бюджетной классификацией, единством форм бюджетной документации, денежной системы, налоговой и социально-экономической политики, согласованными принципами бюджетного процесса и основывается на взаимодействии бюджетов всех уровней путем использования регулирующих доходных источников, перераспределения средств создаваемых федеральных и региональных целевых бюджетных фондов и фондов финансовой поддержки и помощи.

## Социально-экономическое содержание межбюджетных отношении

В России на протяжении многих лет одной из актуальных проблем построения демократического федеративного государства являлись межбюджетные отношения не только между центром и субъектами федерации, но и внутри субъектов, между муниципальными образованиями и субъектами федерации.

Следует отметить, что реформирование межбюджетных отношений, безусловно, продвинулось вперед. Тем не менее многие из проблем требуют своего незамедлительного решения.

Межбюджетные отношения нельзя рассматривать в отрыве от принципов бюджетного федерализма, поскольку именно они дают полное понимание его сущности.

Как в зарубежных, так и в отечественных публикациях по проблемам межбюджетных отношений нет единой точки зрения по поводу экономического содержания данного понятия. Многие авторы не видят различия между бюджетным федерализмом, межбюджетными отношениями и бюджетным регулированием. На самом деле это взаимообусловленные, но разные понятия. Как было отмечено выше, модель бюджетного федерализма определяется бюджетным устройством страны, механизмом и своеобразным индикатором ее реализации служат межбюджетные отношения. Бюджетное регулирование предусматривает сбалансирование нижестоящих бюджетов (до минимально необходимого уровня) посредством распределения и перераспределения средств между бюджетами в форме нормативных отчислений от регулирующих доходов (налогов), выделения дотаций, субвенций, трансфертов и другой финансовой помощи. Именно в процессе бюджетного регулирования возникают межбюджетные отношения, которые, однако, не ограничиваются бюджетным регулированием, они охватывают более широкий спектр вопросов взаимных отношений между различными уровнями власти. А.Г. Игудин вполне обоснованно заметил, что в понятие «межбюджетные отношения» входит также законодательное разграничение расходов и доходов на долговременной (без указания срока) основе между звеньями бюджетной системы. Не решив эту проблему, нельзя рассчитывать на качественное улучшение механизма бюджетного регулирования1.

Таким образом, межбюджетные отношения включают в себя и отношения между органами власти разных уровней по поводу разграничения налогов и закрепления их на постоянной или долговременной основе в качестве собственных за соответствующими бюджетами. Цель такого разграничения - создание условий для сбалансирования бюджетов разных уровней с учетом возлагаемых на них полномочий по расходам при соблюдении минимальных государственных социальных стандартов и исходя из имеющегося налогового потенциала территорий и необходимости стимулирования расширения собственной доходной базы. При недостаточности для достижения этих целей собственных (закрепленных) доходов вышестоящие органы власти осуществляют бюджетное регулирование через систему взаимосвязанных форм вертикального и горизонтального выравнивания бюджетов нижестоящих органов власти.

## Формирование российской модели бюджетного федерализма

Федеративный тип государственного устройства радикально влияет на основы построения бюджетной системы страны, коренным образом изменяя механизм формирования доходов и расходов бюджетов всех уровней. От решения проблемы оптимального соотношения федерального бюджета и бюджетов территорий во многом зависит сохранение целостности страны, стабильности и управляемости социально-экономической сферы.

Большое число кризисных территорий в России, беспрецедентная дифференциация региональных показателей, углубившаяся за последние годы, порождены длительным системным кризисом, падением производства во всех отраслях экономики. Существование же в развитых странах проблемных ареалов является, скорее, исключением из общего правила и может рассматриваться как своего рода трудности роста. Необходимость поддержки отдельных территорий за счет перераспределения ресурсов в их пользу хотя и не вызывает восхищения у населения, но и не приводит к массовым протестам. Общество готово временно смирится с дополнительными издержками ради социального спокойствия в стране.

Что касается России, то возможности межрегионального перераспределения ресурсов с целью поддержки проблемных регионов здесь быстро сужаются, поскольку готовность в целом бедного общества помогать еще более нищим территориям без каких-либо гарантий на успех в будущем является проблематичной.

В основе субъективного восприятия неравенства регионов лежит понятие территориальной справедливости, предложенное в 1968 г. Б. Девисом1. Она понимается как некое равенство в распределении ограниченного ресурса - либо арифметическом (всем поровну), либо пропорциональном, оговоренном отдельным условием (каждому по вкладу, заслугам, труду и т.д.). Если в России распределяется ограниченный ресурс для n-го числа регионов, то арифметическое распределение доли каждого региона при этом будет

Здесь мы имеет форму известного принципа «всем сестрам по серьгам».

Если существует обстоятельство или условие, влияющее на распределение (например, вклад каждого региона в совокупный доход различен), то мы получим пропорциональное равенство

В этом случае реальная картина распределения сопоставляется с теоретически справедливой. Их несоответствие и характеризует степень территориальной несправедливости.

Расчет территориальной справедливости по принципу пропорционального равенства сложен по следующим причинам: 1) иногда трудно точно вычленить вклад каждого региона в создание совокупного дохода; 2) распределение должно соотноситься не только с вкладом каждого региона, но и с его потребностями. Поэтому в реальной практике различных стран формулы распределения более сложны.