Коровкина, Екатерина Борисовна Перспективы развития целевых бюджетных фондов в Российской Федерации : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 Москва, 2006

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. СУЩНОСТЬ И НАЗНАЧЕНИЕ ЦЕЛЕВЫХ БЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ

1.1. Экономическое содержание и значение целевых бюджетных фондов

1.2. Организационно-правовые основы функционирования целевых бюджетных фондов в РФ

ГЛАВА 2. ХАРАКТЕРИСТИКА ЦЕЛЕВЫХ БЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Анализ целевых бюджетных фондов в составе федерального бюджета 60

2.2. Особенности целевых бюджетных фондов, формируемых в региональных и местных бюджетах

2.3. Государственный финансовый контроль за формированием и использованием средств целевых бюджетных фондов

ГЛАВА 3. АНАЛИЗ ПЕРСПЕКТИВ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ЦЕЛЕВЫХ БЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

3.1. Определение условий, способствующих созданию целевых бюджетных фондов 137

3.2. Перспективы использования целевых бюджетных фондов

ЗАКЛЮЧЕНИЕ с 170

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ с 176

ПРИЛОЖЕНИЯ с 189

**Введение к работе**

Переход от административно-командной системы управления народным хозяйством к рыночной экономике потребовал проведения ряда преобразований в организации всего финансового механизма страны, в том числе механизма функционирования государственных и муниципальных финансов как одной из его составных частей. Изменились методы мобилизации средств в бюджеты различных уровней, принципы и направления их расходования, структура доходов и расходов федерального бюджета и бюджетов регионов и муниципальных образований. Несмотря на то, что новая бюджетная система больше соответствует потребностям рыночной экономики, её функционирование выявило ряд проблем, тормозящих социально-экономическое развитие страны, в частности значительный рост нецелевого использования бюджетных средств.

Внедрение системы целевых бюджетных фондов в определённой степени позволило сделать более прозрачным процесс управления государственными финансами, в том числе усилить контроль за законностью мобилизации и расходования бюджетных средств и, соответственно, обеспечить более эффективное их использование.

Целевые бюджетные фонды (далее - ЦБФ) присутствуют в бюджетах многих субъектов Российской Федерации и составляют финансовую базу реализации различных социально-экономических программ среднесрочного и долгосрочного характера, связанных, например, с решением вопросов в области дорожного хозяйства, охраной окружающей среды, поддержкой малого предпринимательства и др. Использование ЦБФ позволяет путём установления конкретных направлений расходования средств сохранить экономический смысл взимания таких налогов, как транспортный и водный, а также целевую направленность расходования полученных из вышестоящих бюджетов субвенций и других подобных видов доходов, выделяемых на

финансирование дорожного хозяйства и другие цели.

К настоящему времени все целевые бюджетные фонды на федеральном уровне были ликвидированы. Вместе с тем многие субъекты РФ не только не спешат отказываться от их применения, но и продолжают развивать систему своих ЦБФ, упраздняя одни и создавая новые в зависимости от изменения потребностей социально-экономического развития того или иного региона. Кроме того, проявившиеся экономические последствия проведённых преобразований в бюджетной и налоговой сферах, в социальной области (в частности, спад в развитии дорожного строительства, снижение темпов воспроизводства минерально-сырьевой базы) заставляют задуматься о восстановлении некоторых ЦБФ на федеральном уровне.

В связи с этим представляется актуальным как изучение развития системы ЦБФ на региональном и местном уровнях, так и исследование возможности восстановления этого вида фондов в федеральном бюджете.

Тема ЦБФ мало освещена в специальной литературе, научных публикациях специалистов в области бюджетной системы РФ. Отдельные вопросы, связанные с функционированием ЦБФ, рассматривались в диссертации Не дешевой Н.А. (1999 год), статьях Блинкина М.Я, Сарычева А.В, Хаймина В.А., Алексеева СМ. и др. В данных работах раскрываются и анализируются история развития и проблемы использования отдельных видов ЦБФ, в частности экологических и дорожных. Вместе с тем комплексный анализ всей системы ЦБФ не проводился. Так, открытыми оставались вопросы определения критериев выбора целевых бюджетных фондов в качестве формы финансирования расходов бюджета, не были выявлены специфические черты данных фондов.

Цель исследования состоит в определении критериев выбора целевых бюджетных фондов, выступающих в качестве механизма реализации отдельных направлений бюджетной политики.

Задачами исследования являются:

1. исследование социально-экономического значения ЦБФ в современных условиях и их места в бюджетной системе;
2. анализ этапов и закономерностей развития системы ЦБФ на федеральном и региональном уровнях; .
3. выявление их преимуществ и недостатков по сравнению с другими формами мобилизации финансовых ресурсов;
4. разработка критериев оценки эффективности применения ЦБФ и рекомендаций по улучшению механизма их формирования и использования
5. систематизация нормативной правовой базы, регулирующей функционирование ЦБФ, в том числе по вопросам осуществления государственного финансового контроля за их формированием и использованием;
6. исследование целесообразности их функционирования на всех уровнях бюджетной системы
7. оценка перспектив применения ЦБФ в целях реализации экономической политики государства;
8. определение основных направлений совершенствования контроля за функционированием ЦБФ.

Объектами исследования являются целевые бюджетные фонды субъектов РФ (в основном на примере г. Москвы) и муниципальных образований, предметом исследования - методический аппарат формирования и использования целевых бюджетных фондов.

В диссертации автор использовал системный подход, сравнительный анализ, экстраполирование и прогнозирование течения экономических процессов с помощью статистического метода. Одновременно автор опирался также на диалектический метод в целях углублённого понимания тенденций развития системы целевых бюджетных фондов. Для анализа опыта функционирования системы целевых бюджетных фондов применялся также исторический метод.

В качестве теоретической основы использованы исследования в области государственных финансов, содержащиеся в работах А.Г. Грязновой, В.М. Родионовой, Е.В. Маркиной, Г.Б. Поляка, Л.И. Сергеева.

При подготовке и написании диссертационного исследования автором были использованы федеральные законы и кодексы, бюджетные послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, обращения и постановления Совета Федерации Федерального Собрания РФ, нормативные документы Правительства РФ, Министерства финансов РФ, законы субъектов РФ, нормативные документы органов исполнительной власти субъектов РФ, правовые акты органов местного самоуправления, статистические данные Федерального казначейства РФ, аналитические записки Счётной палаты РФ, результаты контрольных мероприятий Контрольно-счётной палаты Москвы, доклады руководителей органов исполнительной власти РФ и Счётной палаты РФ.

Научная новизна исследования состоит в формулировке комплекса теоретических и методологических разработок по совершенствованию функционирования целевых бюджетных фондов.

Основные положения, содержащие научную новизну:

1. Выявлены специфические черты, позволяющие выделить ЦБФ из общей совокупности бюджетных фондов: более узкая целевая направленность по сравнению с остальными бюджетными фондами; обязательность функционирования ЦБФ внутри бюджетного фонда; обусловленность длительности функционирования целевого бюджетного фонда продолжительностью достижения той цели, ради которой он создаётся.
2. Дана классификация фондов - в зависимости от целей их создания ЦБФ разделены на следующие группы по критерию их целевого назначения, а именно: фонды обеспечения развития отдельных отраслей экономики и социальной сферы; фонды, связанные с охраной окружающей природной среды; фонды, связанные со стимулированием и поддержкой органов власти.
3. Выявлены и проанализированы отрицательные последствия ликвидации целевых бюджетных фондов на федеральном уровне и в бюджетах отдельных субъектов РФ, обоснована необходимость их сохранения на основе проведённого анализа функционирования этих фондов в составе федерального бюджета и бюджетов отдельных субъектов РФ.
4. Определён и обоснован критерий выбора между созданием фонда в качестве внебюджетного или целевого бюджетного: необходимость защиты средств фонда от возможности обращения на них требований кредиторов, относящихся к погашению долговых обязательств.
5. Дана оценка эффективности целевых бюджетных фондов как инструмента реализации бюджетной политики.
6. Доказана необходимость сочетания в рамках бюджетного процесса целевых бюджетных фондов и целевых программ, что может значительно повысить эффективность как бюджетного планирования, так и использования государственных финансовых ресурсов.

Обоснованные в диссертационном исследовании теоретические выводы и практические рекомендации направлены на совершенствование механизма использования целевых бюджетных фондов.

В частности, практическую значимость содержат следующие положения диссертации:

1. Определены условия, при выполнении которых применение данных фондов представляется целесообразным. К ним относятся:

1. обеспечение соблюдения требований законодательства о соотношении доходов бюджета и текущих расходов: в соответствии с п.2 ст.92 Бюджетного кодекса РФ текущие расходы бюджета субъекта РФ (муниципального образования) не могут превышать объём его доходов.
2. сохранение в течение ряда лет такого уровня бюджетной обеспеченности, при котором нет необходимости в получении финансовой помощи на его выравнивание, а также отсутствие просроченной кредиторской

задолженности.

1. наличие таких источников доходов бюджетов, сама природа которых предполагает использование данных поступлений на совершенно определённые цели.
2. необходимость осуществления мероприятий, имеющих одновременно приоритетное значение и длительный период реализации.

Создание ЦБФ при выполнении третьего и / или четвёртого условий возможно только при обязательном выполнении первых двух условий. При выполнении первого, второго и четвёртого условий создание ЦБФ возможно и целесообразно за счёт отчислений от доходов, не имеющих целевого характера. При выполнении первых трёх условий ЦБФ должен обеспечивать увязку целевого характера доходов и направлений расходования.

2. Определены критерии эффективности функционирования целевых  
бюджетных фондов по сравнению с другими формами финансирования  
расходов. К ним можно отнести:

1. Повышенную по сравнению с другими формами финансирования гарантированность обеспечения средствами в течение ряда лет тех мероприятий, которые планируется финансировать за счёт фонда, за счёт закрепления источников доходов.
2. Наименьшие по сравнению с другими формами финансирования сроки решения поставленных задач.

3. Выработаны предложения по совершенствованию нормативной  
правовой базы по вопросам формирования и использования ЦБФ. Основными  
из них являются: дополнить Бюджетный кодекс РФ нормами, определяющими  
процедуру образования и ликвидации ЦБФ, отражения их доходов и расходов  
в законах о бюджете и об исполнении бюджета; последующее приведение  
региональных и местных правовых актов в соответствие с данными нормами.  
При этом в целях обеспечения принципа единства бюджетной системы  
необходимо сохранение общих для всех уровней норм законодательства,

определяющих порядок функционирования целевых бюджетных фондов.

4. Определены секторы экономики, в которых использование ЦБФ в настоящее время представляется обоснованным: развитие инфраструктуры, и в частности, дорожное хозяйство, а также охрана окружающей природной среды и развитие минерально-сырьевой базы.

Основные результаты и выводы проведённого исследования сообщались автором в докладе на V Межвузовской научной студенческой конференции «Управление финансами, межбюджетное регулирование» (14 марта 2006 года).

Диссертация состоит из введения, трёх глав, заключения, списка использованной литературы и приложений.

## Экономическое содержание и значение целевых бюджетных фондов

Бюджетные отношения характеризуются сложностью и разнообразием, поскольку опосредуют разные направления распределительного процесса (между секторами экономики, сферами общественной деятельности, отраслями народного хозяйства, территориями страны). Их материально-вещественным воплощением являются бюджетные фонды, имеющие сложную организационную структуру. Формирование и использование ЦБФ также является частью бюджетных отношений. Вместе с тем данные фонды можно обозначить как бюджетные фонды «второго порядка», так как они функционируют в рамках единых бюджетов. В связи с этим представляется целесообразным начать рассмотрение теоретических вопросов их существования с анализа взглядов на экономическую сущность бюджета в целом.

Основы функционирования государственного бюджета как экономической категории изложены в работах многих специалистов.

В учебнике «Финансы» под редакцией А.Г. Грязновой и Е.В. Маркиной бюджетные отношения определяются как совокупность денежных отношений, возникающих между органами государственной власти и местного самоуправления, с одной стороны, и юридическими и физическими лицами -с другой, по поводу перераспределения валового внутреннего продукта, доходов от внешнеэкономической деятельности и части национального богатства, с целью образования фондов денежных средств, формируемых органами государственной власти и местного самоуправления и используемых ими на удовлетворение общественных потребностей в рамках возложенных на данные органы функций и задач.

При этом бюджетный фонд представляет собой обособленную часть стоимости валового внутреннего продукта, доходов от внешнеэкономической деятельности и части национального богатства, концентрируемую в распоряжении соответствующего органа государственной власти и органа местного самоуправления и используемую для выполнения функций и задач, отнесённых к его компетенции1.

В учебнике «Бюджетная система России» под редакцией Г.Б. Поляка бюджет определяется как форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. «Бюджет отражает размеры необходимых государству финансовых ресурсов и определяет тем самым налоговую политику в стране. Бюджет фиксирует конкретные направления расходования средств, перераспределение национального дохода и ВВП, что позволяет ему выступать в качестве эффективного регулятора экономики.»

В учебнике под редакцией Л.И Сергеева государственный бюджет трактуется как «основной финансовый план государства на текущий год, имеющий силу закона...Бюджет как экономическая категория выражает основную содержательную составляющую часть государственных финансов...Бюджет, как основной инструмент первичного распределения и последующего перераспределения национального дохода, является важнейшим рычагом экономических преобразований.»

## Анализ целевых бюджетных фондов в составе федерального бюджета

Из указанного фонда выделялись субсидии, субвенции и дотации субъектам РФ. Их размер, а также условия предоставления ежегодно устанавливались федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год. Например, в соответствии со ст.81 Федерального закона от 31.12.99 № 227-ФЗ «О федеральном бюджете на 2000 год» субвенции и субсидии из ФДФ направлялись субъектам РФ: исключительно на нужды строительства и реконструкции конкретных дорожных объектов, обеспечивающих международные или межрегиональные транспортные связи; при условии паритетного участия в финансировании этих объектов из средств территориальных дорожных фондов.

Дотации из ФДФ выделялись: на содержание и ремонт автомобильных дорог общего пользования, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, в случаях, когда средств территориального дорожного фонда недостаточно для обеспечения содержания территориальных автомобильных дорог общего пользования в соответствии с утвержденными нормативами; на финансирование работ по приведению в нормативное состояние связывающих населенные пункты сельских автомобильных дорог, которые в установленном порядке подлежат приемке в сеть автомобильных дорог общего пользования.

Дотации для финансирования работ по приведению в нормативное состояние сельских автомобильных дорог для приемки их в сеть автомобильных дорог общего пользования выделялись исключительно: при наличии контрактов на производство указанных работ, заключенных на конкурсной основе; при условии паритетного участия в финансировании этих объектов из средств территориальных дорожных фондов; при условии представления в федеральный орган исполнительной власти, на который возложено управление автомобильными дорогами, Программы экономии средств бюджета территориального дорожного фонда, а также Программы по приемке сельских дорог в сеть дорог общего пользования, в которой должны содержаться данные об общей протяженности этих дорог на 1 января 2000 года, ежегодные задания по приемке этих дорог в сеть и данные о финансовых средствах территориального дорожного фонда, ежегодно направляемые на эти цели.

## Определение условий, способствующих созданию целевых бюджетных фондов

В соответствии с пунктом 3 статьи 56 ГК РФ юридическое лицо не отвечает по обязательствам учредителя (участника) или собственника, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Кодексом либо учредительными документами юридического лица. Пунктом 2 статьи 126 ГК РФ также установлено, что юридические лица, созданные Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации не отвечают по их обязательствам.

Исходя из вышеприведённых положений нормативных правовых актов можно сделать вывод о том, что средства ВБФ, в отличие от ЦБФ, не входят в состав казны, и соответственно, на них не могут распространяться требования кредиторов РФ (субъекта РФ), относящиеся к погашению долговых обязательств.

Поскольку в настоящее время в форме ВБФ существуют исключительно фонды социальной направленности, подобная обособленность ВБФ представляется обоснованной в целях обеспечения стабильности системы государственного социального страхования при любой экономической ситуации в стране.

Вместе с тем функционирование существующих ЦБФ именно в рамках бюджета, а не в виде внебюджетных фондов позволяет не допустить чрезмерной децентрализации финансовых ресурсов и способствует увеличению возможностей для маневрирования средствами, находящимися на едином счёте бюджета, внутри финансового года.

Таким образом, в качестве критерия отнесения фонда к ВБФ, а не к ЦБФ представляется целесообразным определить необходимость защиты средств фонда от возможности обращения на них требований кредиторов, относящихся к погашению долговых обязательств.

Если рассматривать существующие социальные ВБФ, необходимость такой защиты обосновывается тем, что неисполнение расходов фондов может повлечь за собой снижение доходов получателей трансфертов из них до уровня меньше прожиточного минимума. Теоретически такая защита может потребоваться и в других случаях, когда возможно наступление каких-либо других негативных последствий, ставящих под угрозу жизнь и здоровье граждан всей страны, - например, для обеспечения безопасности функционирования ядерных объектов.

Отличием существующих ЦБФ от ВБФ является также форма получения тех или иных благ за счёт средств фондов. В случае с ЦБФ благо является неделимым и неотделимым, то есть, например плательщик транспортного налога не получает во владение, распоряжение или пользование отрезок дороги, а участвует в финансировании дорожного хозяйства в целом. В ситуации с ВБФ каждый гражданин имеет право на получение чётко определённого объёма выплат при наступлении оговорённых законодательством условий, например получение пенсии при достижении пенсионного возраста. Таким образом, наблюдается зависимость между уплатой взносов во внебюджетные фонды и получением выплат из них. В случае с ЦБФ какая-либо эквивалентность отсутствует.