Придачук Максим Петрович. Становление и развитие бюджетного федерализма в России : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Саратов, 2001 177 c. РГБ ОД, 61:01-8/2807-4

**Содержание к диссертации**

Введение

I Теоретические основы бюджетного федерализма 11

1.1. Федерализм как надстроечная (политическая) и базисная (экономическая) категория 11

1.2. Содержание российского бюджетного федерализма 27

1.3. Зарубежный опыт построения бюджетного федерализма 37

II Механизм межбюджетных отношений и бюджетного регулирования как форма реализации бюджетного федерализма 54

2.1. Содержание системы межбюджетных отношений и бюджетного регулирования 54

2.2. Оценка действующего в России механизма межбюджетных отношений на уровне: федеральный центр - субъект федерации 69

2.3. Эволюция трансфертной системы распределения финансовой

помощи в России 81

III Основные направления развития бюджетного федерализма и российской системы межбюджетных отношений 118

3.1. Проблемы реформирования межбюджетных отношений и пути их решения 118

3.2. Совершенствование трансфертной системы распределения финансовой

помощи 147

Заключение 157

Список использованной литературы 164

**Введение к работе**

Бюджетно-налоговые отношения между федеральными, региональными и местными органами власти, способствующие или тормозящие экономическое развитие страны, в России, как федеративном государстве, могут строиться только на основе бюджетного федерализма. С одной стороны, бюджетный федерализм является той базой, на которой покоятся межбюджетные отношения — отношения по поводу распределения расходов и доходов по различным уровням бюджетной системы и финансовой помощи из вышестоящих нижестоящим бюджетам. С другой стороны, сам бюджетный федерализм и его основополагающие принципы наиболее четко проявляются и реализуются именно в системе межбюджетных отношений.

Таким образом, бюджетный федерализм на деле проявляется в основном через эффективную систему межбюджетных отношений, включая бюджетное регулирование. В свою очередь, межбюджетные отношения опосредуют двуединый процесс: распределение доходных полномочий и финансовой помощи (доходов) между звеньями бюджетной системы; распределение расходных полномочий, прав и ответственности (расходов) между различными уровнями власти. В настоящее время накопилось много проблем как в доходной, так и в расходной составляющих общей системы межбюджетных отношений, и каждая из них заслуживает самостоятельного научного исследования. Настоящая работа посвящена проблемам разграничения расходных полномочий, распределения и перераспределения доходов между бюджетами различных уровней, поскольку они стоят сейчас наиболее остро в России.

В результате проведенной в 1993-1994 годах радикальной реформы межбюджетных отношений в российской практике были провозглашены новые подходы к построению бюджетного федерализма. Однако позитивный потенциал этой реформы был быстро исчерпан. Вновь стала намечаться тенденция к неформальным (договорным) индивидуальным согласованиям трансфертов, которые нередко рассчитываются на основе отчетов регионов о фактических расходах и доходах со всеми вытекающими отсюда негативными последствиями.

Такое положение противоречило курсу на дальнейшее развитие бюджетного федерализма в России, новым этапом которого стало принятие и одобрение Советом Федерации "Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 - 2001 годах". Она призвана обеспечить сокращение встречных финансовых потоков, увязку всех форм межбюджетных отношений и усиление контроля за использованием средств финансовой поддержки регионов. Однако и в Концепции не решается проблема нерационального распределения нормативов регулирующих налогов, в результате чего большая часть регионов России остается нуждающейся в финансовой поддержке, не предусматривается механизм стимулирования территорий в максимальной мобилизации собственных доходов и не решается, в конечном счете, проблема разбалансированности бюджетной системы.

Таким образом, опять очевидным становится необходимость более полной реализации на практике принципов бюджетного федерализма путем дальнейшего реформирования межбюджетных отношений. В то же время, научное обеспечение решения этих проблем является недостаточным и зачастую отстает от потребностей практики. Все вышесказанное свидетельствует об актуальности названных проблем и необходимости более глубокой и детальной научной разработки вопросов взаимодействия бюджетов.

В настоящее время исследованию проблем взаимоотношений бюджетов различных уровней посвящены работы Ю.М. Артемьева, Ю.А. Беляева, Ю.А. Вавилова, Р.Д. Винокур, О.В. Врублевской, Л.А. Дробозиной, А.С. Игудина, И.К. Ларионова, О.В. Овсиенко, Л.П. Павловой, Г.Б. Поляка, В.В. Радченко, В.М. Родионовой, М.В. Романовского, Б.М. Сабанти, А.В. Смирнова, М.И. Ходоровича, Д.Г. Черника, Н.А. Ширкевич и др. Указанные авторы сосредоточились на вопросах построения бюджетной системы в целом, бюджетного федерализма и составляющих его межбюджетных отношений с позиций их экономического содержания, форм реализации и направлений реформирования. В то же время, в области теории и практики функционирования бюджетного федерализма и межбюджетных отношений осталось еще достаточно либо малоисследованных аспектов, либо вопросов, требующих своего уточнения. Нередко рассмотрение названных проблем носит фрагментарный характер и необходим свежий взгляд на подходы к реализации принципов бюджетного федерализма через систему межбюджетных взаимоотношений.

Недостаточная объективность существующих подходов к построению межбюджетных отношений и отсутствие полнокровных федеративных отношений в России приводят к многочисленным конфликтам в этой сфере. До сих пор так и не сформирован окончательно эффективный механизм реализации бюджетного федерализма и межбюджетных отношений в России, усиливается тенденция нерационального перераспределения расходных и доходных полномочий между органами власти и снижения финансовой устойчивости территориальных бюджетов. Все это актуализирует тему диссертационной работы и обуславливает необходимость дальнейшей ее разработки.

Основной целью диссертационного исследования является развитие теоретических основ и разработка адекватного механизма развития бюджетного федерализма в России и межбюджетных отношений в части распределения расходных полномочий и налогов по уровням бюджетной системы, обеспечения доходной самодостаточности региональных и местных бюджетов и упорядочения действующей трансфертной системы.

Для достижения основной цели в диссертации были поставлены следующие задачи:

разработка теоретических основ построения бюджетного федерализма, как составной части федерализма в целом, и оценка соответствующего зарубежного опыта с позиций возможности его использования в России;

проведение критического анализа процесса становления и развития бюджетного федерализма, межбюджетных отношений и бюджетного регулирования в России, определение недостатков и основных направлений их дальнейшего реформирования;

определение конкретных путей построения эффективного механизма межбюджетных отношений в России;

разработка рекомендаций по упорядочению нормативно-методических основ бюджетных взаимоотношений и трансфертной системы распределения финансовой помощи между бюджетами различных уровней. Предмет исследования составляют экономические отношения между органами власти различных уровней, связанные с разграничением расходных полномочий и доходов по звеньям бюджетной системы и с распределением финансовой помощи на основе принципов бюджетного федерализма, а также формы, методы и механизмы распределения и перераспределения средств между бюджетами.

Объектом исследования является трехуровневая бюджетная система Российской Федерации, включая систему межбюджетных отношений, с учетом ее специфики и тенденций развития.

Методологической основой исследования послужили положения диалектики, исторического, логического и системного анализа, методы математической статистики, группировки и синтеза. Историко-логический подход применялся при анализе сложившихся теоретических версий бюджетного федерализма в различных социально-экономических системах;

применение метода аналитических группировок позволило выявить взаимосвязь между исследуемыми экономическими процессами и явлениями; сравнительный анализ дал возможность оценить условия развития регионов и определить адресность финансовой помощи.

Теоретическую базу исследования составляют законодательные акты, монографические работы и статьи ведущих отечественных и зарубежных экономистов по вопросам построения бюджетного федерализма, бюджетной системы, бюджетного устройства и процесса, распределения и регулирования доходной и расходной частей звеньев бюджетной системы, разработки бюджетной и налоговой политики.

Информационной базой работы послужили законодательные и нормативные акты Российской Федерации и Волгоградской области, материалы Минфина России, Госкомстата, Управления федерального казначейства по Волгоградской области, Управления финансов администрации Волгоградской области, областной Думы и финансовых структур органов местного самоуправления Волгоградской области, а также материалы, опубликованные в научной и периодической печати. Наиболее важные научные результаты диссертационного исследования заключаются в следующем:

проведено комплексное исследование содержания (сущности, подходов, закономерностей, форм, принципов) бюджетного федерализма во взаимосвязи: общий федерализм (политический и экономический) бюджетный федерализм - межбюджетные отношения - бюджетное регулирование;

систематизированы, уточнены и конкретизированы общие методологические подходы, направленные на укрепление бюджетного федерализма и реформирование межбюджетных отношений, в частности, существенное сокращение перечня предметов совместного ведения федерального центра и субъектов Федерации путем четкого законодательного разграничения полномочий и функций между ними, расширение практики использования метода квотирования налоговых ставок при разграничении доходов между региональными и местными бюджетами;

предложены новые концептуальные подходы к построению бюджетного федерализма и реформированию межбюджетных отношений, предполагающие повышение собственных доходов субфедеральных и местных бюджетов до уровня, полностью покрывающего защищенные статьи их текущих расходов, сочетание единых и дифференцированных долговременных нормативов отчислений от регулирующих налогов в эти бюджеты, дифференциацию нормативов таких отчислений и предоставление различных форм прямой финансовой помощи с учетом критерия достаточности или недостаточности контингента регулирующих налогов, установление конкретных размеров нормативов отчислений от последних после обеспечения необходимого уровня закрепления собственных доходов;

на основе обобщения, развития и адаптации зарубежного опыта к российским условиям рекомендованы к использованию основополагающие бюджетно-налоговые подходы и механизмы их реализации для разработки предложенной автором Программы развития депрессивных и отсталых ("проблемных") территорий в России;

с целью сокращения числа дотационных регионов и устранения нерациональных встречных финансовых потоков рекомендовано пересмотреть в сторону увеличения единые нормативы отчислений от основных регулирующих налогов (НДС и налога на прибыль) путем их дифференциации, а также использовать элементы методологических подходов, используемых зарубежными странами, при разграничении налоговых доходов по вертикали бюджетной системы (в частности, модели "непересекающихся" собственных налогов);

разработан комплекс мер и рекомендаций по обеспечению самодостаточности собственных бюджетных средств регионов для финансирования минимальных бюджетных расходов и по реализации принципа "финансового федерализма" (гарантированного получения субъектом федерации собственных и перераспределенных средств для полного финансового обеспечения минимально необходимых государственных стандартов с учетом специфики каждого региона); предложены основополагающие подходы к определению минимальных государственных социальных норм и нормативов, учитывающих различия субъектов федерации;

согласуясь с концепцией эволюционного реформирования межбюджетных отношений, рекомендован комплекс адекватных направлений и конкретных мер, в частности, оптимизация долевого распределения доходов от основных федеральных регулирующих налогов, установление субъектами федерации территориальной надбавки в ограниченных пределах к налогу на прибыль или налогу на доходы физических лиц (по выбору региона), предоставление регионам субвенций в форме инвестиционных налоговых кредитов, права отдельным субъектам федерации и муниципальным образованиям согласовывать в договорах дополнительные нормативы отчислений от федеральных и региональных регулирующих налогов, а также права неисполнения переданных расходных полномочий в случае невыделения в законе о бюджете на очередной год отдельной строкой суммы бюджетных компенсаций;

принципиально уточнены различия таких ключевых понятий, наиболее часто отождествляемых в практике межбюджетных отношений, как трансферты и бюджетные компенсации, дотационность и депрессивность; дана подробная расшифровка основных статей предлагаемого автором к принятию специального федерального закона о депрессивных территориях;

разработана принципиально новая методика формирования и распределения средств Фонда финансовой поддержки регионов с введением инвестиционного компонента в форме Фонда развития регионов и с выделением субвенционной и дотационной составляющих.

Теоретическая значимость диссертации заключается в развитии методологических основ бюджетного федерализма и в подведении теоретической базы под процесс реформирования межбюджетных отношений. Практическая значимость исследования состоит в разработке конкретных рекомендаций по укреплению бюджетного федерализма в России путем рационализации действующей системы межбюджетных отношений, направленных на обеспечение финансовой устойчивости регионов, уточнение нормативной базы межбюджетных отношений, разрешения конфликтов между органами власти разных уровней по поводу разграничения доходных и расходных полномочий. Результаты научного исследования содержат новые подходы к решению проблем, связанных с разграничением полномочий, распределением и перераспределением денежных средств между федеральным, региональным и муниципальными органами власти.

Теоретические и отдельные практические положения и результаты исследования используются в учебном процессе на кафедре финансов Саратовского государственного социально-экономического университета в процессе преподавания курса "Бюджет и бюджетная система", а также в работе Управления федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации по Волгоградской области и Управления финансов администрации Волгоградской области.

## Федерализм как надстроечная (политическая) и базисная (экономическая) категория

В современном мире федеративная организация вертикального устройства государства всё больше и больше демонстрирует свою жизнеспособность и эффективность. Среди множества существующих федеративных государств можно выделить такие крупные по территории, численности населения и экономическому потенциалу страны, как Соединённые Штаты Америки, Федеративная Республика Германия, Канада и Австралия.

Как известно, основное различие между двумя основными формами государственного устройства состоит в том, что при унитарной форме территория государства состоит из политико-административных или административных единиц, тогда как при федеративной форме высшие формы территориальных единиц представляют собой государствоподобные образования или даже государства — субъекты федерации. Слово «штат», входящее в официальное название ряда государств с федеративным устройством и обозначающее субъект федерации (например, США, Мексика) означает ничто иное, как «государство». Существует ряд теоретических взглядов, обосновывающих предпочтительность федеративных принципов в организации вертикального устройства государства. Так, концепция дуалистического федерализма заключается в идее равновесия между федерацией и её субъектами, которые имеют отдельно свою компетенцию и не вмешиваются в дела друг друга. Концепция кооперативного федерализма, которая сложилась позже, основана на идее взаимного дополнения центра и субъектов федерации1.

В качестве одного из атрибутов федерализма, как политической категории, выступает именно такая система правления, в которой власть осуществляется одновременно общенациональным и субнациональными правительствами. Центральным моментом такого подхода является двухуровневая структура правления. Уильям Райкер в своём труде «Федерализм» определяет эту политическую категорию следующим образом: «Конституция является федеральной, если, во-первых, два уровня правления осуществляют свою власть в отношении одной и той же территории и одного и того же населения, во-вторых, каждый уровень имеет, по крайней мере, одну сферу, в которой он является автономным, в-третьих, имеются определённые гарантии автономности каждого уровня правления в своей собственной сфере»1.

А. Токвиль, рассматривая Конституцию США, указывал, что «В конституции заботливо определили компетенцию федерального правительства и заявили, что всё, не упомянутое в конституции, входит в компетенцию отдельных штатов. Таким образом, компетенция штатов была признана общим правом; право же федерального правительства явилось лишь исключением»2.

Распределение компетенции как совокупности полномочий и отношений между федерацией и её субъектами представляет основной вопрос федеративного устройства государства. В зависимости от того как он разрешён, определяется баланс власти в территориальном аспекте. В современном мире существует несколько моделей конституционно-правового распределения компетенций, которые слагаются из следующих элементов:

исключительной федеральной компетенции;

исключительной компетенции субъектов федерации;

конкурирующей компетенции федерации и её субъектов;

## Содержание системы межбюджетных отношений и бюджетного регулирования

Система межбюджетных отношений основана, прежде всего, на отношениях, связанных с разграничением расходов и доходов между бюджетами различных уровней. Налоги по их видам распределены на постоянной основе внутри бюджетной системы в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации. Но в связи с тем, что у многих территориальных бюджетов минимально необходимые расходы не покрываются этими налогами, ежегодно производится бюджетное регулирование. Оно осуществляется по двум основным каналам:

1. Через отчисления от федеральных регулирующих налогов, а в отношении местных бюджетов и от некоторых региональных;

2. Через выделение средств из бюджета вышестоящего уровня в различных формах (дотации, субвенции, средства из фонда финансовой поддержки территориальных образований, средства по взаимным расчётам).

В то же время степень эффективности регулирования территориальных бюджетов через эти два канала не является однозначной по следующим причинам. В течение многих лет ещё в условиях СССР нормативы отчислений от регулирующих налогов дифференцировались в разрезе территориальных бюджетов, как союзных республик, так и местных бюджетов. Это осуществлялось в целях сбалансирования каждого бюджета до минимально необходимого уровня. А при недостаточности потенциала собственных доходов и регулирующих налогов на соответствующих территориях им выделялись дотации из вышестоящего бюджета.

Таким образом, при определении размеров нормативов таких отчислений учитывались особенности каждого территориального образования. Это одна из причин, почему в тот период количество дотационных бюджетов было относительно небольшим, и встречные финансовые потоки в бюджетной системе сводились к минимуму. В конце 80-х годов, когда стали обостряться отношения между союзным центром и союзными республиками, было принято решение о переходе на единые нормативы отчислений от регулирующих налогов по соответствующим их видам в бюджеты республик. Это преподносилось как равное отношение ко всем. Внутри республик нормативы отчислений в местные бюджеты продолжали дифференцировать.

Размер единых налогов стал относительно минимальным, чтобы не допустить превышения доходов над расходами уже в процессе бюджетного регулирования.

Поскольку при таких нормативах особенности каждой территории во внимание не принимаются, то вся нагрузка по бюджетному регулированию с учётом этих особенностей (разный налоговый потенциал, численность населения, степень развития социальной инфраструктуры и т.д.) переносится на дотации. Соответственно, можно сказать, искусственно, если имеется достаточный налоговый потенциал регулирующих налогов на территориях, возрастает дотационность бюджета.

Такой порядок в основном продолжает сохраняться и после распада СССР в отношениях между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов федерации.

## Проблемы реформирования межбюджетных отношений и пути их решения

Рассмотрев в теоретической и практической частях работы существующее положение дел в области межбюджетных отношений, остановимся на основных направлениях совершенствования данных отношений.

Реформирование межбюджетных отношений является одним из самых актуальных направлений совершенствования бюджетной системы. В экономической литературе обсуждается широкий спектр вопросов по этой проблеме. При этом каждая точка зрения содержит в себе определённое рациональное содержание и требует соответствующего анализа.

Разработки теории и практики межбюджетных отношений позволяют систематизировать существующие концептуально-методологические подходы к реформированию межбюджетных отношений по трём основным вариантам.

Первый вариант нами определяется, как радикальный. В экономической литературе он получил определение одноканальнои модели и рассматривается как альтернатива другим. Его смысл заключается в реализации двух основных концептуальных положений. Во-первых, на местах должна оставаться основная часть налоговых доходов. Во-вторых, в федеральный бюджет перечисляется их фиксированная доля (на уровне 20%). Оставшаяся часть концентрируется в бюджете субъектов федерации, а затем перечислениями регулируется с бюджетами муниципальных образований.

Этот вариант реформирования межбюджетных отношений является не только теоретической разработкой. В 1993-1994 годах республика Башкортостан перешла на формирование бюджета по одноканальной модели. В одностороннем порядке был определён размер отчислений в федеральный бюджет (10%), при этом фактические отчисления были ниже плановых в силу того, что республика приняла на себя финансирование расходов федерального бюджета и направила средства на покрытие дополнительных расходов в связи с принятием законодательных актов об индексации заработной платы1. Впоследствии был заключён договор о распределении налогов, по условиям которого доля средств, перечисляемых в федеральный бюджет, несколько увеличилась. Стремление перейти на одноканальную модель расчётов с федеральным бюджетом сказалась и в поведении других субъектов федерации. Это вынуждало Правительство России заключать с ними отдельные соглашения.

Радикальный вариант реформирования межбюджетных отношений также предполагает, что сверхплановые налоговые поступления в основном зачисляются в региональные бюджеты.

Второй вариант реформирования можно определить как организационный. Он предполагает приятие следующих мер: сокращение количества налоговых льгот; установление и перекрытие существующих каналов отвлечения доходов из регионов; активизацию работы налоговых органов по собираемости налогов и реализации конфискованного имущества; более настойчивое решение вопросов расширения местной налоговой базы региональными и муниципальными органами власти; коренное изменение методов расчёта трансфертов субъектам федерации.