Рассолова Татьяна Леонидовна. Согласование расходных и доходных полномочий в бюджетной системе России : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 Орел, 2006 226 с. РГБ ОД, 61:06-8/4346

**Содержание к диссертации**

Введение

1 КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ПОСТРОЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ ФЕДЕРАТИВНОГО ГОСУДАРСТВА 10

1.1 Теоретические аспекты формирования и функционирования бюджетной системы федеративного государства 10

1.2 Современные модели бюджетного федерализма 31

1.3 Концепция реформирования системы бюджетных отношений Российской Федерации 59

2 СОГЛАСОВАНИЕ ДОХОДНЫХ И РАСХОДНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ СУБЪЕКТОВ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА 72

2.1 Принципы разграничения и распределения полномочий и расходов 72

2.2 Порядок и особенности разграничения доходов между бюджетами разных уровней 94

2.3 Оценка обеспеченности расходных полномочий субъектов РФ 113

3 СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОХОДНО-РАСХОДНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ УЧАСТНИКОВ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА 129

3.1 Согласование расходных и доходных полномочий в функциях бюджетного менеджмента 129

3.2 Бюджетное планирование и механизмы реализации бюджетного федерализма 143

3.3 Формирование консолидированного бюджета региона и муниципальных образований 167

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 179

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ 184

ПРИЛОЖЕНИЕ А Динамика доходов бюджета Орловской области... 196 ПРИЛОЖЕНИЕ Б Структура расходных обязательств федерального уровня, переданных на региональный уровень 2003-2004гг 198

ПРИЛОЖЕНИЕ В Структура расходных обязательств бюджета Орловской области, передаваемых на федеральный уровень в 2005 г... 200 ПРИЛОЖЕНИЕ Г Структура расходных обязательств регионального и местного уровней, финансируемых из бюджета Орловской области в 2003-2004 гг 201

ПРИЛОЖЕНИЕ Д Структура расходных обязательств бюджета Орловской области в 2005 году 203

ПРИЛОЖЕНИЕ Е Распределение средств передаваемых по разделу «Межбюджетные трансферты» 204

ПРИЛОЖЕНИЕ К Структура бюджетов муниципальных районов в 2005 г 207

ПРИЛОЖЕНИЕ Л Расчет коэффициентов сбалансированности доходов и расходов бюджетов муниципальных образований Орловской области за 2005 г 209

ПРИЛОЖЕНИЕ М Прогноз финансовых ресурсов на 2007-2009гг... 215

ПРИЛОЖЕНИЕ Н Распределение расходов областного бюджета на 2006 год по разделам и подразделам функциональной классификации расходов 217

ПРИЛОЖЕНИЕ П Распределение областного фонда финансовой

поддержки муниципальных районов и городских округов 219

ПРИЛОЖЕНИЕ Р Распределение областного фонда компенсаций 220

ПРИЛОЖЕНИЕ С Источники финансирования дефицита областного бюджета на 2006 год 223

ПРИЛОЖЕНИЕ Т Консолидированный бюджет Орловской области и муниципальных образований на 2006 г 224

**Введение к работе**

Исторический опыт и практика формирования бюджетных систем в различных странах, в том числе в странах с развитой рыночной экономикой, свидетельствуют о разнообразии бюджетных моделей, так как их формирование осуществлялось под влиянием поиска оптимального взаимодействия между бюджетами разного уровня. В России этот процесс начался одновременно со становлением демократического государства и является одним из ключевых факторов экономического и политического развития страны.

В организации бюджетных отношений России за последнее десятилетие произошли существенные изменения: выделены четыре уровня в составе бюджетной системы РФ; определены новые принципы ее построения; проведена первая системная реформа межбюджетных отношений; разграничены бюджетные полномочия между органами власти разного уровня. Все это позволяет утверждать, что взаимоотношения между звеньями бюджетной системы Российской Федерации переведены в более рациональный режим функционирования.

Современная бюджетная система РФ обусловливает необходимость ее дальнейших преобразований, что связано с необходимостью более полной реализации Программы развития бюджетного федерализма в России и проведением реформы местного самоуправления.

**Степень научной разработанности проблемы.**Исследованием направлений развития бюджетных систем и проблем бюджетного федерализма занимаются многие российские и зарубежные ученые и специалисты-практики. Можно говорить о формировании научных школ в этой сфере. Так, трансформация отечественной бюджетной системы, существовавшей в условиях централизованного планового хозяйства, в новую, включающую несколько самостоятельных уровней бюджетов, исследована такими известными финансистами, как Игудин А.Г., Пансков В.Г., Поляк Г.Б., Попова Л.В., Родионова В.М., Садков В.Г., Солянникова СП. -и др. Общим вопросам федеративных отношений и региональной

политики в России, среди которых содержится и анализ бюджетных взаимоотношений, посвятили свои исследования Валентей С.Д., Лексин В.Н., Пыренков П.Б., Смирнягин Л.В., Умнова И.А., Шахрай С.А., Швецов А.Н. и др. Из зарубежных исследователей данной проблемы можно выделить работы Аткинса А., Блохлигера Х.-Й., Валлих К., Масгрейва Р., Рефьюза Р., Стиглица Дж. Большой интерес представляют научные исследования Бетина О.В., Горегляда В.П., Васюниной JLA., Дорониной Т.В., Замятиной Н.В., Пупенко Д.П., Сильченко В.В., Христенко В.Б., Ширяева. П., которые посвящены проблемам бюджетно-налоговых отношений в России.

Эти исследования посвящены отдельным вопросам функционирования бюджетной системы Российской Федерации, в частности: проблемам межбюджетных отношений, реформированию региональных и местных бюджетов, организации бюджетного процесса в условиях бюджетного федерализма и т.п. Однако комплексная исследовательская работа теоретических и практических проблем построения бюджетной системы России **с**учетом появления нижнего (поселенческого) уровня местного самоуправления на принципах бюджетного федерализма отсутствует.

Актуальность установления взаимовыгодных и эффективных отношений между бюджетами разных уровней, необходимость целостного исследования теоретических и практических вопросов формирования и функционирования бюджетной системы России в условиях становления бюджетного федерализма обусловили выбор темы, постановку проблемы и задач исследования.

Объектом исследования выступает бюджетная система Российской Федерации.

Предметом исследования являются экономические отношения, возникающие в процессе взаимодействия уровней бюджетной системы стран по поводу формирования, распределения, перераспределения и использования финансовых ресурсов.

**Цель диссертационного исследования**состоит в разработке методических положений по согласованию и гармонизации расходных и

**6**доходных полномочий при соблюдении интересов всех субъектов бюджетного процесса путем обоснования комплекса мер оптимизации структуры бюджетной системы РФ с учетом более полной реализации принципа самостоятельности бюджетов.

Цель исследования предполагает постановку и решение следующих задач:

исследовать сущность бюджетного федерализма, определить его принципы и возможные модели реализации;

проанализировать механизм разграничения и распределения доходных и расходных полномочий;

оценить обеспеченность расходных полномочий субъектов РФ;

предложить направления развития бюджетного менеджмента;

разработать рекомендации по оптимизации механизма разграничения доходов и расходов между бюджетами разных уровней и совершенствованию межбюджетных отношений в регионах России.

Область исследования соответствует п. 2.2. «Государственная политика регулирования финансовых взаимосвязей в системе федеративных потоков», п.2.3. «Бюджетно-налоговая система и бюджетная политика государства в рыночной экономике» специальности 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» паспорта специальностей ВАК Министерства образования России.

**Теоретической и методологической основой исследования**являются научные труды отечественных и зарубежных ученых-экономистов, посвященных проблемам формирования бюджетной системы, межбюджетных отношений, механизмам разграничения и распределения доходных и расходных полномочий, определения возможности реализации бюджетных полномочий.

В основу проведения диссертационного исследования положен системный подход как общенаучная методология с использованием методов сравнительного, экономико-статистического, индексного, графического анализа, логического обобщения.

**Информационной базой исследования**послужили официальные статистические данные Федеральной службы государственной статистики РФ, Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Орловской области, материалы периодической экономической печати.

**Научная новизна диссертационного исследования**заключается в разработке концептуальной модели согласования расходных и доходных полномочий субъектов федерации и муниципалитетов путем системного разграничения функций органов управления административно-территориальных образований и в согласовании методики поддержки муниципальных образований на базе выявления их перспективных налоговых потенциалов..

Научная новизна подтверждена следующими научными результатами, выносимыми на защиту:

на основе обобщения различных теоретических взглядов отечественных и зарубежных научных исследований уточнено содержание бюджетного федерализма, определяющее его как организацию бюджетных отношений, с помощью которых, в условиях самостоятельности каждого бюджета, достигается баланс интересов субъектов межбюджетных отношений; установлено разграничение между понятиями «бюджетный федерализм» **и**«межбюджетные отношения» (п. 2.2 Паспорта специальности 08.00.10);

выявлены факторы, определяющие построение бюджетной системы федеративного государства в соответствии с разграничением функций государственного управления и местного самоуправления по уровням (п.2.3 Паспорта специальности 08. 00. 10);

дана классификация принципов бюджетной системы РФ в соответствии с их функциональным назначением (п. 2.5 Паспорта специальности 08. 00. 10);

обоснована необходимость законодательного закрепления принципов разграничения расходов **и**доходов между бюджетами разных

уровней бюджетной системы РФ, **с**обязательным включением в их состав принципа адекватности бюджетных расходов полномочиям, и принципа соразмерности финансовых ресурсов расходным полномочиям (п.2.5 Паспорта специальности 08. 00. 10);

определена степень обеспеченности расходных полномочий субъектов РФ бюджетными ресурсами, доказывающая необходимость закрепления адекватных доходных полномочий с целью сбалансированности уровней бюджетов (п. 2.3 Паспорта специальности 08. 00. 10);

предложены направления бюджетного менеджмента, позволяющие достичь согласования бюджетных доходов и расходов, и разработан механизм обоснования размеров объективно необходимой поддержки муниципальных образований (2.5 Паспорта специальности 08. 00. 10).

**Практическая значимость исследования**заключается в том, что рекомендации по оптимизации разграничения доходов и расходов между бюджетами разного уровня, повышению степени самостоятельности бюджетов, совершенствованию форм и методов финансовой поддержки территорий предназначены для широкого использования органами государственной власти и местного самоуправления на территории Российской Федерации.

**Апробация результатов исследования.**Основные положения и результаты диссертационной работы докладывались на всероссийских и международных научно-практических конференциях: «Экономическое созидание в регионе: проблемы и механизмы реализации» (г. Орел, 2002), Социально-экономическое развитие регионов» (г. Воронеж, 2004г.), «Экономический рост в России: перспективы и проблемы» (г. Орел, 2004 г.), «Компьютерные технологии при моделировании в управлении и экономике» (г. Харьков, 2005г.), «Проблемы формирования и реализации налоговой политики РФ в условиях рыночной экономики» (г. Курск, 2006).

**Реализация результатов диссертационной работы.**Результаты исследования апробированы и внедрены в работу бюджетного комитета

Орловского областного Совета народных депутатов, управления финансовой и налоговой политики Орловской области.

Научные положения и выводы, сформулированные в работе, могут использоваться в учебном процессе для преподавания курсов «Финансы», «Бюджетная система»; в качестве методической базы для разработки согласования доходной и расходной части бюджетов.

**Публикации.**По результатам диссертационного исследования опубликовано 6 научных работ, общим объемом 6,5 п.л. (авторских 3,5 п.л.).

**Объем и структура работы.**Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы, приложений. Содержание работы изложено на 226 страницах, включает 25 таблиц, 13 рисунков.

## Теоретические аспекты формирования и функционирования бюджетной системы федеративного государства

Современные государства имеют организационную структуру, которая характеризуется разными уровнями управления и различными формами существования. Каждое государственное и муниципальное образование в качестве своей основной финансовой базы деятельности имеет бюджет, и каждая страна мира состоит из множества бюджетов, совокупность которых образует бюджетную систему страны.

Андрейчиков А.В. и Андрейчикова О.И. под системой понимают целостное множество взаимосвязанных элементов, при этом специфика системы не исчерпывается только особенностями составляющих ее элементов и заключается, прежде всего, в характере связи и отношений между ними [15].

Бюджетная система страны - совокупность бюджетов всех государственных и административно - территориальных образований, объединенных общими принципами построения и имеющих установленные законом взаимоотношения. Различия в государственном устройстве той или иной страны, в бюджетных правах разных уровней власти обусловливают наличие разных видов бюджетных систем.

Нами выделены следующие признаки, характерные для бюджетной системы: бюджетная система не является случайной совокупностью элементов. В нее нельзя механически включать субъекты, также действующие в бюджетной сфере, но подчиненные другим целям; бюджетная система специфична. Ее специфика определяется особым характером ее составных элементов и тех отношений, которые складываются между ними. Сущность бюджетной системы обращена не только, и не столько, к сущности частного, составляющего элемента, сколько к взаимодействию элементов.

Бюджетную систему можно представить и как целое, и как многообразие частей, подчиненных единому целому.

Бюджетная система - это динамическая система.

Бюджетная система выступает как управляемая система. Ее деятельность регулируется государственными и муниципальными органами власти.

В составе факторов, определяющих построение бюджетной системы страны, следует выделить форму государственного устройства (федеративная или унитарная) и политический режим (демократический, тоталитарный, либерально - демократический и т.п.).

Структура бюджетной системы повторяет структуру государственно-территориальных образований, являясь производной от формы государственного устройства и административно-территориального деления.

Политический режим определяет состав и содержание основных принципов, в соответствии с которыми функционирует бюджетная система государства. Так, в государствах с либерально-демократической системой управления важнейшим принципом построения бюджетной системы является самостоятельность каждого бюджета, которая обусловлена широкими демократическими правами каждого органа власти.

## Принципы разграничения и распределения полномочий и расходов

Перспективы развития российской экономики неразрывно связаны с функционированием бюджетной системы на основе бюджетного федерализма, сочетающего интересы Федерации и ее субъектов, при этом важная роль в совершенствовании бюджетных отношений отводится реформированию расходов бюджетов всех уровней с целью их оптимизации и эффективности.

Без наличия собственной экономической базы, а только за счет фискальной политики, на наш взгляд, государство не сможет в достаточной мере обеспечить себя в долгосрочной перспективе необходимыми финансовыми ресурсами.

Необходима увязка бюджетов территорий с экономикой территорий как по доходам, так и по расходам. Нельзя бюджеты экономически развитых территорий превращать только в бюджеты социально-культурных мероприятий. Ослабление экономической функции власти приведет к подрыву экономики территорий и государства в целом.

Расходы на хозяйство должны составлять, на наш взгляд, одно из ведущих мест в расходах бюджетов. Это объясняется важной ролью бюджета в решении основных экономических задач в государстве. С помощью бюджетных средств создаются финансовые предпосылки для совершенствования структуры производства, роста его эффективности, ускорения темпов научно-технического прогресса; бюджетные средства позволяют осуществлять меры по охране окружающей среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов.

Создание новых отраслей экономики, совершенствование территориальных пропорций в размещении производительных сил требуют и централизованного инвестирования денежных средств. Высокие темпы научно-технического прогресса, особенно в ключевых отраслях экономики, не могут быть обеспечены за счет использования только финансовых ресурсов предприятий, организаций.

В ходе реформ в нашей стране произошло перераспределение части полномочий и ответственности между уровнями власти. Но при этом объем финансовых потоков, определяемых взаимными расчетами между бюджетами, почти не сократился по сравнению с прежней системой исполнения единого консолидированного бюджета страны, отличавшейся высокой степенью централизации управления.

Нехватка денежных средств в бюджетах территорий приводит к вынужденному отказу от финансирования большинства бюджетных расходов, не относящихся к сфере жизнеобеспечения. Промышленная, инвестиционная, инфраструктурная политика зачастую осуществляется на базе неденежных расчетов, в форме предоставления налоговых кредитов, частичного списания бюджетной задолженности или проведения зачетов по взаимным финансовым обязательствам. Тактика опережающего сокращения расходов по отношению к недостаточному объему доходных поступлений способна на некоторое время смягчить проблему дефицита бюджетов, однако, на наш взгляд, в среднесрочной перспективе она породит устойчивые дисбалансы в бюджетной сфере, повлечет за собой рост задолженности по неисполненным обязательствам, подорвет базу для формирования бюджетных доходов будущих периодов.

## Согласование расходных и доходных полномочий в функциях бюджетного менеджмента

Формирование и распределение средств бюджетов на всех уровнях бюджетной системы - объемный и многоэтапный процесс, охватывающий социальную, экономическую, финансовую и другие сферы деятельности государства. В ходе формирования и распределения бюджетов анализируется и обобщается обширный материал, включающий спектр данных по итогам выполнения бюджетов предшествующих лет, данных о финансовых ресурсах, о перспективах социально-экономического развития, об источниках доходов, направлениях расходов и др. и все это взаимоувязывается и корректируется в свете концепции бюджетной политики федерального и регионального уровней. Естественно, этот многогранный процесс требует координирующего и целенаправленного управления. Понятие «управление» так и определяется — целенаправленное воздействие управляющего субъекта на управляемый объект для его оптимального функционирования и развития.

В настоящее время в субъектах Федерации управление использованием бюджетных средств возложено на территориальные финансовые органы.

Так, например, в Орловской области органом, осуществляющим управление формированием и использованием бюджетных средств, является Управление финансами администрации Орловской области. Деятельность его регламентируется Положением об Управлении финансами, утвержденным постановлением губернатора Орловской области; в своей работе Управление финансами руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством, Уставом Орловской области, областным законодательством, постановлениями и распоряжениями губернатора Орловской области, нормативными правовыми актами Министерства финансов Российской Федерации.

Управление финансами обеспечивает в пределах своих полномочий проведение на территории Орловской области единой государственной финансовой и налоговой политики, направленной на соблюдение общих принципов бюджетного устройства Российской Федерации при формировании состава и структуры бюджетной системы Орловской области, ее консолидированного бюджета, а также во взаимоотношениях между бюджетами всех уровней; обеспечивает концентрацию и направление финансовых ресурсов областного бюджета на социально-экономическое развитие Орловской области.

Основными задачами Управления финансами Орловской области являются:

— разработка проекта областного бюджета, а также обеспечение

исполнения областного бюджета и составление отчета о его исполнении;

—составление и исполнение консолидированного бюджета Орловской области, составление отчета о его исполнении; формирование взаимоотношений между областным бюджетом, местными бюджетами и федеральным бюджетом, основанных на принципах единой бюджетной системы Российской Федерации;

— совершенствование методов бюджетного планирования, финансирования и отчетности с целью повышения сбалансированности бюджетов всех уровней бюджетной системы Орловской области и эффективности использования финансовых ресурсов.