Строков Анатолий Иванович. Развитие бюджетной системы России в условиях становления бюджетного федерализма : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 2002 222 c. РГБ ОД, 61:03-8/2119-9

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ПОСТРОЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ

ФЕДЕРАТИВНОГО ГОСУДАРСТВА 10

1.1. Теоретические аспекты формирования и функционирования бюджетной системы федеративного государства 10

1.2. Содержание бюджетного федерализма, его принципы и современные модели 32

1.3. Условия построения бюджетной системы России на принципах бюджетного федерализма 51

ГЛАВА 2. ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ В УСЛОВИЯХ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА, НАПРАВЛЕНИЯ ЕЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ 83

2.1. Механизм разграничения и распределения бюджетных полномочий и расходов, проблемы его оптимизации 83

2.2. Порядок и особенности разграничения и распределения доходов между бюджетами разных уровней 120

2.3. Оценка перераспределения средств между бюджетами разного уровня, направления реформирования этого процесса 141

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 165

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ 181

ПРИЛОЖЕНИЯ 195

**Введение к работе**

Исторический опыт и практика формирования бюджетных систем в различных странах, в том числе в странах с развитой рыночной экономикой, свидетельствуют о том, что, несмотря на разнообразие бюджетных моделей, все они формировались под влиянием поиска оптимального взаимодействия между бюджетами разного уровня, которое обеспечивало бы финансовую самостоятельность каждого субъекта власти в едином государстве. 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 три уровня в составе бюджетной системы РФ; сама она строится на совершенно иных, чем в советское время, принципах построения; проведена первая системная реформа межбюджетных отношений; продолжается процесс разграничения бюджетных полномочий между органами власти разного уровня; и т.д. Все это позволяет утверждать, что взаимоотношения между звеньями бюджетной системы РФ уже переведены в качественно иной, более рациональный режим функционирования.

Однако, осуществленных преобразований недостаточно для приведения бюджетной системы России в соответствие с принципами бюджетного федерализма. Становление современной бюджетной системы страны еще далеко не завершено. До сих пор подвергаются обоснованной критике практически все основные ее элементы: нормативно - правовая база; принципы построения; действующий механизм разграничения расходных полномочий между органами власти разного уровня, а соответственно - и расходов между бюджетами; состав и структура доходов территориальных бюджетов; способы бюджетного выравнивания и др.

Несовершенство бюджетной системы РФ обусловливают необходимость ее дальнейших преобразований, что связано также с необходимостью более полной реализации Программы развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 года и проведением реформы местного самоуправления.

Исследованием направлений развития бюджетных систем и проблем бюджетного федерализма занимаются многие российские и зарубежные ученые и специалисты-практики. Можно говорить даже о формировании нескольких 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., Родионова В.М., 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., Вачлих К., Масгрейва Р., Рефьюза Р., Стиглица Дж. Большой интерес представляют диссертационные работы Бетина О.В., Горегляда В.П., Васюниной М.Л., Дорониной Т.В., Замятиной Н.В., Пупенко Д.П., Сильченко В.В., Христенко В.Б.. Ширяева В.П., посвященные проблемам бюджетно-налоговых отношений в России.

Однако, все эти исследования посвящены отдельным вопросам функционирования бюджетной системы Российской Федерации, в частности: проблемам межбюджетных отношений, формированию региональных и местных бюджетов, организации бюджетного процесса в условиях бюджетного федерализма и т.п. Комплексной же работы по исследованию теоретических и практических проблем построения бюджетной системы России на принципах бюджетного федерализма нет.

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, цели и задач исследования.

Цель диссертации состоит в нахождении и формулировании обязательных условий, необходимых для построения рациональной и эффективно функционирующей бюджетной системы РФ; выявлении недостатков, существующих ныне во взаимоотношениях между бюджетами разного уровня внутри бюджетной системы России; и обосновании комплекса мер по оптимизации структуры бюджетной системы РФ в интересах более полной реализации принципа самостоятельности бюджетов.

Данная цель предполагала постановку и решение следующих задач:

• выявить особенности построения бюджетной системы федеративного государства, в том числе - Российской Федерации;

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

• сформулировать условия построения бюджетной системы России на принципах бюджетного федератизма;

• оценить обоснованность и эффективность существующих принципов построения бюджетной системы РФ;

• оценить состояние нормативно-правовой базы функционирования бюджетной системы России и дать рекомендации по ее совершенствованию;

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

Объектом исследования выступает бюджетная система РФ.

Предметом исследования являются отношения между различными уровнями бюджетной системы Российской Федерации, принципы организации бюджетной системы РФ, содержание, принципы и механизм реализации бюджетного федерализма в России.

Методология исследования основана на принципах 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.

Теоретическую основу диссертации составили исследования ведущих отечественных и зарубежных ученых и работников в области бюджетной системы страны и бюджетного федерализма, а также аналитические наработки практиков. В работе использованы законодательные акты Российской Федерации, указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, законодательные и нормативные акты по бюджету, бюджетному устройству и бюджетному процессу Российской Федерации и субъектов РФ, инструкции и методические рекомендации Министерства финансов РФ. а также материалы научных конференций и периодических изданий.

Информационно-статистической базой исследования явились материалы Министерства финансов РФ. Государственного комитета Российской Федерации по статистике, органов исполнительной власти субъектов РФ и муниципальных образований.

Исследование проведено в рамках пункта 2.3 Паспорта специальности 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит».

Научная новизна проведенного исследования состоит в следующем:

• выявлены факторы, определяющие построение бюджетной системы федеративного государства: форма государственного устройства, политический режим и т.д.;

• на основе обобщения различных теоретических взглядов отечественных и зарубежных специалистов уточнено содержание бюджетного федерализма, позволившее определить его как такую организацию бюджетных отношений, которая позволяет в условиях самостоятельности каждого бюджета предоставлять на территории всей страны ее жителям равный и гарантированный государством перечень общественных услуг (безопасность, социальная защита, образование и т.п.), органично сочетая фискальные интересы федерации с интересами ее субъектов;

• дана классификация закрепленных в российском законодательстве принципов бюджетной системы РФ в соответствии с их функциональным назначением: принципы построения бюджетной системы РФ, принципы формирования бюджетов, принципы осуществления бюджетного процесса;

• доказана неправомерность отнесения бюджетных компенсаций к формам финансовой помощи бюджетам других уровней бюджетной системы;

• приведены аргументы группы ученых, в том числе - автора, придерживающихся позиции о том, что в среднесрочной перспективе в Российской Федерации реализация принципа «один налог - один бюджет» экономически нецелесообразна;

• 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, закрепленным за соответствующими уровнями власти, и принципа соразмерности (соответствия) финансовых ресурсов расходным полномочиям соответствующих уровней бюджетной системы;

• на основе сопоставления различных методов разграничения доходов между бюджетами разного уровня показана сравнительная эффективность этих методов и доказана необходимость более активного использования в рамках федеративного государства метода местных надбавок к федеральным (региональным) доходам.

Практическая значимость работы 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 терри торий предназначены для широкого использования 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 бюджетного федерализма позволят устранить несогласованность отдельных положений федеральных законов, законов субъектов РФ, а также правовых актов муниципальных образований. Это касается законодательного уточнения принципов разграничения доходов и расходов между бюджетами разного уровня, состава расходов и перечня доходов, закрепленных на постоянной основе за территориальными бюджетами, и др. В диссертации предлагается закрепить в законодательном порядке дефиницию бюджетного федерализма путем введения ее в отдельную правовую норму Бюджетного кодекса РФ; обосновывается необходимость нормативного регулирования и закрепления механизма предоставления финансовой помощи бюджетам других уровней. Основные положения и выводы диссертации по повышению эффективности функционирования бюджетной системы РФ на принципах бюджетного федерализма нашли отражение в законах отдельных субъектов РФ и решениях некоторых органов местного самоуправления, регламентирующих бюджетное устройство и бюджетный процесс на соответствующих территориях.

Кроме того, проведенное исследование позволило выработать рекомендации по:

• уточнению состава и структуры бюджетной системы Российской Федерации исходя из содержания современного этапа реформы местного самоуправления, предполагающего создание двухступенчатых муниципальных органов власти;

• сокращению обязательств Российского государства в социальной сфере, способствующие решению проблемы нефинансируемых мандатов;

• укреплению доходной базы территориальных бюджетов Российской Федерации за счет комплексного использования существующих в мировой и отечественной практике методов разграничения доходов между бюджетами разных уровней;

• повышению эффективности межбюджетного перераспределения средств через созданные на федеральном уровне фонды бюджетного регулирования, в том числе за счет четкого определения целевой направленности фондов, использования инвестиционных форм финансовой помощи и др.

Основные результаты исследования были представлены на обсуждение в рамках научно-практических конференций «Финансово-кредитная политика: противоречия. п\ти решения» Ростов-на-Дону, РГЭА, 1998; «Финансовая политика Российского государства» - Ростов-на-Дону, РГЭУ, 2000; «Финансовая политика Российского государства: противоречия и пути решения» - Ростов-на-Дону, РГЭУ. 2002; «Развитие финансово-кредитных отношений в территориальных образованиях Российской Федерации» - Ростов-на-Дону. РГЭУ, 2002. а также в рамках парламентских слушаний на тему «Проблемы реформирования межбюджетных отношений как основа местного самоуправления» - Москва, Государственная Дума. 2000.

Теоретические выводы и практические рекомендации, содержащиеся в работе, использованы в деятельности Министерства финансов РФ, Министерства экономики Правительства Саратовской области, Департамента финансов Администрации Тюменской области, что подтверждается соответствующими справками о внедрении результатов исследования.

Министерство финансов Российской Федерации использовало предложения соискателя при подготовке проекта Федерального закона «О внесении изменений и уточнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», а также при подготовке федерального бюджета на 2003 год и перспективного финансового плана на 2003-2005 гг.

Министерство экономики Правительства Саратовской области использует в рамках бюджетного процесса в области предложенные в диссертации организационные меры по предупреждению появления нефинансируемых из областного бюджета полномочий, в частности, образована и действует Межведомственная экспертная комиссия.

При подготовке и принятии законов об областном бюджете Саратовской области на 2002 и 2003 гг. с целью повышения эффективности межбюджетного перераспределения средств реализовано предложение по использованию методики актуализации базы данных для расчета объемов финансовой помощи из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных образований Саратовской области.

В соответствии с выводами, обоснованными в диссертации. Департаментом финансов Администрации Тюменской области при подготовке, принятии и реализации законов об областном бюджете Тюменской области на 2002 и 2003 гг. использованы предложения соискателя по укреплению доходной базы местных бюджетов Тюменской области, в частности, путем закрепления за ними на постоянной основе части отчислений от федеральных и региональных напогов. а также предложения по финансовому обеспечению механизма разграничения расходов между областным бюджетом и местными бюджетами Тюменской области.

Основные положения и выводы диссертации получены при выполнении научно-исследовательских работ в рамках комплексной темы Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации «Финансово-экономические основы устойчивого и безопасного развития России в XXI веке» и по тематическому плану Министерства образования Российской Федерации на тему: «Проблемы усиления финансового воздействия на экономику и социальную сферу России» (номер государственной регистрации 01.200.118573).

Материалы диссертации используются в процессе преподавания учебных дисциплин «Финансы», «Бюджет и бюджетная система Российской Федерации», «Бюджет и бюджетный учет», «Бюджетное право» в Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации.

По теме исследования опубликовано 7 работ общим объемом 3,05 п.л., в том числе авторский - 2,75 п.л.

Диссертация состоит из введения, основной части, заключения, списка использованной литературы, содержит 6 таблиц и 15 приложений.

class1 **КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ПОСТРОЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ**

**ФЕДЕРАТИВНОГО ГОСУДАРСТВА** class1

## Теоретические аспекты формирования и функционирования бюджетной системы федеративного государства

Все современные государства имеют сложную организационную структуру, которая характеризуется разными уровнями управления (вертикальная иерархия) и различными формами государственных и административно-территориальных образований (горизонтальное видовое разнообразие). Поскольку каждое государственное и муниципальное образование в качестве своей основной финансовой базы деятельности имеет бюджет, то поэтому в каждой стране мира имеется множество бюджетов, совокупность которых образует бюджетную систему страны.

Под системой понимается целостное множество взаимосвязанных элементов, а специфика системы не исчерпывается только особенностями составляющих ее элементов и заключается прежде всего в характере связи и отношений между ними.

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.

Можно выделить 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.

В государствах с административно-командной системой управления бюджетная система строится на принципах единства и централизма. Принцип единства заключается в том, что каждый бюджет выступает как часть единого бюджета страны, а потому бюджеты внутригосударственных и муниципальных образований не могут быть самостоятельными. Принцип централизма означает не только высокую степень централизации бюджетных средств на верхнем уровне бюджетной системы, но и почти безграничные возможности перераспределения средств между звеньями бюджетной системы и видами бюджетов на основе централизованно принимаемых решений.

Первичным элементом бюджетной системы страны выступают виды бюджетов. Вид бюджета - форма организации бюджетных ресурсов конкретного органа власти, финансовой базой деятельности которого он и является. Совокупность видов бюджетов, соответствующих определенному уровню государственной власти и местного самоуправления, образуют звено бюджетной системы страны.

Уровни или звенья бюджетной системы зависят от наличия в стране разных уровней государственного и муниципального управления; каждое звено бюджетной системы соответствует своему уровню управления.

## Содержание бюджетного федерализма, его принципы и современные модели

В условиях строительства новой бюджетной системы России, в которой каждый бюджет должен быть самостоятельным и автономным, основой построения должен стать бюджетный федерализм, который является, по мнению большинства научных исследователей и практиков, важнейшим аспектом федерализма в целом .

Понятие бюджетного федерализма относится к числу фундаментальных положений. Четкое представление о содержании этого понятия и его принципах позволяет вести работу по созданию бюджетного механизма, отвечающего требованиям бюджетного федерализма. Без этого трудно понять, насколько правильным путем происходит реформирование бюджетной системы страны, соответствует ли оно федеративным началам, а потому - трудно оценить предпринимаемые действия в отношении изменения межбюджетных процессов.

На наш взгляд, бюджетный федерализм представлен такой организацией бюджетных отношений, которая позволяет в условиях самостоятельности каждого бюджета предоставлять на территории всей страны ее жителям равный и гарантированный государством перечень общественных услуг (безопасность, социальная защита, образование и т.п.), а для этого - органично сочетать фискатьные интересы федерации с интересами ее субъектов; разграничивать бюджетные полномочия, бюджетные расходы и доходы: распределять и перераспределять бюджетные ресурсы между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов федерации, выравнивая бюджетную обеспеченность территорий, оказавшихся в разных социально-экономических, географических, климатических и пр. условиях.

В настоящее время проблеме бюджетного федерализма уделяется большое внимание в научной литературе. У разных экономистов - разные подходы к бюджетному федерализму, разные принципы построения системы бюджетного федерализма. В научных трудах А.Г. Игудина, В.Г. Панскова, С.Н. Хурсевича, Ю.И. Любимцева и др. принципы бюджетного федерализма отождествлены с принципами построения межбюджетных отношений. Такой же подход прослеживается и в Бюджетном кодексе РФ. На наш взгляд, первичное разграничение полномочий, доходов и расходов между уровнями управления - это не часть межбюджетных отношений, а составляющая отношений между органами власти (бюджетный федерализм). Межбюджетные отношения - это денежные отношения внутри бюджетной системы страны, связанные с распределением и перераспределением доходов и расходов между бюджетами одного или разных уровней. Поэтому необходимо разделять понятия межбюджетных отношений и бюджетного федерализма, а также принципы организации межбюджетных отношений и принципы бюджетного федерализма.

Федерализм, влияя на бюджетную систему страны, предопределяет наличие принципов ее построения, на наш взгляд, достаточно полно изложенных в научных публикациях доктора экономических наук, профессора Родионовой В.М. :

равенство (что не означает тождество) бюджетных прав субъектов федерации;

разграничение бюджетных полномочий между органами власти разного уровня в соответствии с возложенными на них задачами и функциями:

разграничение бюджетных расходов и доходов между звеньями бюджетной системы в соответствии с бюджетными полномочиями органов власти разного уровня;

прозрачность межбюджетных отношений.

Принцип равенства бюджетных прав субъектов федерации означает установление государством (в лице его федеральных органов) единых и обязательных для всех субъектов федерации норм и правил, определяющих компетенцию региональных органов государственной власти в области регулирования бюджетных отношений и осуществления бюджетного процесса.

## Механизм разграничения и распределения бюджетных полномочий и расходов, проблемы его оптимизации

В настоящее время процесс разграничения расходов и бюджетных полномочий по разным уровням управления находится в начальном состоянии. Среди законодательных и нормативных актов, которые регламентируют этот процесс, можно отметить Конституцию РФ, Бюджетный кодекс РФ, Федеральный закон от 24.06.1999 г. №119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ», Концепцию реформирования межбюджетных отношений в РФ в 1999 - 2001гг., Программу развития бюджетного федерализма на период до 2005 года, Программу экономии государственных расходов (Постановление Правительства РФ от 17.06.98г. №600), индивидуальные соглашения с субъектами РФ. Но, на наш взгляд, в названных документах сделана лишь попытка разграничить эти расходы и полномочия.

В соответствии со ст. 84 Бюджетного кодекса РФ исключительно из федерального бюджета должны финансироваться следующие расходы: обеспечение деятельности федеральных органов государственной власти и их территориальных органов; функционирование федеральной судебной системы; осуществление международной деятельности в общефедеральных интересах; национальная оборона и обеспечение безопасности государства, осуществление конверсии оборонных отраслей промышленности; фундаментальные исследования и содействие научно - техническому прогрессу; государственная поддержка атомной энергетики, железнодорожного, воздушного и морского транспорта; ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий федерального масштаба; исследование и использование космического пространства; содержание учреждений, находящихся в федеральной собственности или в ведении федеральных органов государственной власти; формирование федеральной собственности; обслуживание и погашение государственного долга РФ; компенсация государственным внебюджетным фондам расходов на выплату государственных пенсий и пособий, других социальных выплат, подлежащих финансированию в соответствии с законодательством РФ за счет средств федерального бюджета; пополнение государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней, государственного материального резерва; проведение выборов и референдумов Российской Федерации; обеспечение реализации решений федеральных органов государственной власти, приведших к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов бюджетов других уровней; обеспечение осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти; федеральная инвестиционная программа; финансовая поддержка субъектов РФ; официальный статистический учет; прочие расходы, связанные с осуществлением полномочий федеральных органов государственной власти.

Исключительно из бюджетов субъектов РФ должны финансироваться следующие расходы (ст. 86 Бюджетного кодекса РФ): обеспечение деятельности органов государственной власти и управления субъектов РФ; формирование государственной собственности субъектов РФ; осуществление международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ; содержание и развитие предприятий, учреждений и организаций, находящихся в ведении органов государственной власти субъектов РФ; обеспечение деятельности средств массовой информации субъектов РФ; обслуживание и погашение государственного долга субъектов РФ; проведение выборов и референдумов субъектов РФ; обеспечение реализации региональных целевых программ; оказание финансовой помощи местным бюджетам; обеспечение осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых на муниципальный уровень; компенсация дополнительных расходов, возникших в результате принятия органами государственной власти субъектов РФ решений, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению доходов местных бюджетов; прочие расходы, связанные с осуществлением полномочий субъектов РФ.