Бубновская, Татьяна Викторовна Совершенствование межбюджетных отношений субъекта федерации : На примере Приморского края : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 Владивосток, 2006

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СИСТЕМЕ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА 11

1.1. Межбюджетные отношения в системе бюджетного федерализма 11

1.2. Эволюция становления бюджетной системы и межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1992-2004 гг. 22

1.3. Закономерности финансового выравнивания и модели межбюджетных отношений в системе бюджетного федерализма 39

ГЛАВА 2. ИССЛЕДОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА УРОВНЕ СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ПРИМОРСКОГО КРАЯ) 57

2.1. Социально-экономическое развитие Приморского края и роль бюджетной политики в стимулировании экономического роста 57

2.2. Анализ взаимоотношений между уровнями бюджетной системы (федерация - субъект федерации - муниципальные образования) на примере Приморского края 75

2.3. Методика и аналитические процедуры формирования и использования краевого фонда финансовой поддержки муниципальных образований 84

ГЛАВА 3. НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ (НА ПРИМЕРЕ ПРИМОРСКОГО КРАЯ) . 99

3.1. Разработка стратегии и мероприятий по совершенствованию межбюджетных отношений в Приморском крае 99

3.2. Совершенствование методики анализа бюджета и межбюджетных отношений территорий как условие оптимизации межбюджетных отношений 122

**Введение к работе**

В последние годы реформирование межбюджетных отношений неизменно входит в число официально обозначенных приоритетов государственной внутренней политики современной России. На необходимость совершенствования финансовых взаимоотношений между различными уровнями бюджетной системы указывают такие значимые документы по вопросам внутренней политики, как Программа развития бюджетного федерализма в России до 2005 года и Программа социально-экономического развития РФ на период до 2010 года.

Реформирование межбюджетных отношений вытекает из содержания проводимых в Российской Федерации социально-экономических и политических преобразований. Развитие федеративного государства и становление системы местного самоуправления неизбежно актуализирует проблемы распределения полномочий и ответственности между различными уровнями власти и управления. Решение этих проблем неразрывно связано с формированием на качественно новой основе финансовых отношений между органами государственной власти. Если до начала переходного периода они складывались на фоне существования единой, основанной на административном подчинении системы управления государственной экономикой и государственными финансами, то с децентрализацией управления экономикой и общественным сектором вектор развития межбюджетных отношений смещается в сторону децентрализации управления финансовыми ресурсами в целях повышения эффективности их использования.

Преобразования в сфере межбюджетных отношений необходимо рассматривать в контексте глубоких изменений, происходящих в системе государственных финансов и экономике России. Переход от государственного управления экономикой к ее государственному регулированию, приватизация государственной собственности, становление характерной для рыночной экономики налоговой системы, проведение структурных и институциональных преобразо-

ваний, реформы традиционно зависимых от государства социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства предъявляют новые требования к формированию межбюджетных отношений. Полноценная реализация этих и многих других задач требует наличия развитого механизма финансовых отношений между уровнями бюджетной системы - расширения бюджетных прав и ответственности каждого уровня бюджетной системы, четкого разграничения их доходных и расходных полномочий, создания финансовых механизмов координации деятельности органов управления в решении вопросов общегосударственного характера.

В этом контексте особую актуальность приобретает проблема формирования и совершенствования межбюджетных отношений органов государственной власти и местного самоуправления. Реформирование и развитие системы межбюджетных отношений следует рассматривать как последовательный поэтапный процесс, при этом конкретные цели и задачи межбюджетных отношений могут модифицироваться при изменении экономической ситуации в стране.

**Разработанность темы исследования.**Проблемам бюджетного федерализма и межбюджетных отношений посвящено значительное число исследований, затрагивающих различные аспекты межбюджетных отношений региональных и местных органов власти.

Исследования по тематике работы представлены работами Е.Журавской, В.П.Иваницкого, А.Г.Игудина, Г.А.Ковалевой, Г.С.Курляндской, А.М.Лаврова, В.К.Лексина, Е.И.Николаенко, Э.В. Пешиной, С.А. Суспицына, К.И. Таксира, А.Н. Швецова и др.

Раскрытие содержания и практических аспектов развития бюджетного федерализма в России отражено в работах О.В. Богачевой, Е.В. Бушмина, А.Г.Игудина, А.М.Лаврова, В.Н.Лексина, Ю.И. Любимцева, Л.И.Прониной, О.С. Пчелинцева, К.И. Таксира, И.В. Трунина, МИ.Ходоровича, В.Б.Христенко, С.Н. Хурсевича, С.Д.Шаталова, М.И. Яндиева и др.

Существенный вклад в развитие теории и методологии финансовой и экономической науки, используемой автором при раскрытии темы исследова-

ния, внесли Э.А.Вознесенский, Л.А. Дробозина, В.П.Иваницкий, А.Ю.Казак, Л.П.Павлова, Г.БЛоляк, В.М.Родионова, М.В.Романовский, Б.М. Сабанти, Н.Г.Сычев, Д.Г.Черник, Л.И.Якобсон и др.

Проблемы функционирования децентрализованных бюджетных систем рассматриваются в зарубежных исследованиях по проблемам экономической теории, теории федеративных отношений и теории общественных финансов, в частности, в работах Д. Брюммерхофа, Я. Корнай, В. Острома, Р. Масгрейва, Дж. Стиглица, Д.Стрика, С. Тибу, У. Оутса, Д. Элейзера и др.

Отдавая должное известным исследованиям и работам последних лет, следует признать неисчерпаемость проблем в комплексном исследовании межбюджетных отношений органов государственной власти, региональной власти и органов местного самоуправления в теоретико-методологическом аспекте, а также необходимость дополнительного научного обоснования предпринимаемых в этой области федеральными и региональными органами государственной власти практических действий.

**Объектом диссертационного исследования**является бюджетный процесс субъекта федерации.

**Предметом**исследования являются система межбюджетных отношений субъекта федерации.

**Целью**настоящего исследования является разработка и обоснование направлений формирования и совершенствования межбюджетных отношений в субъектах федерации.

В соответствии с указанной целью в диссертационном исследовании автором были поставлены следующие задачи:

- рассмотреть эволюцию научных взглядов на развитие бюджетного фе  
дерализма, межбюджетных отношений и категориально-понятийный аппарат;

- исследовать содержание межбюджетных отношений в развитых странах  
и в РФ и выявить закономерности финансового выравнивания бюджетной сис  
темы;

провести анализ функционирования системы межбюджетных отношений в РФ, в т.ч. распределение расходных и доходных полномочий между уровнями бюджетной системы, системы финансовой поддержки бюджетов нижестоящих уровней;

разработать подходы к формированию стратегии совершенствования межбюджетных отношений субъекта РФ и местного самоуправления;

разработать методику анализа бюджета и межбюджетных отношений территории.

В качестве **исследовательского подхода**был применен системный подход к рассмотрению различных элементов межбюджетных отношений, а также взаимосвязанных с ними элементов систем федерального, регионального и муниципального управления, общественных финансов, особенностей экономической среды и общественного сектора.

В исследовании были применены общенаучные **методы исследования**-наблюдение, сравнение, аналогия, анализ и синтез, индукция и дедукция, исторический и логический методы.

В качестве **информационной базы**исследования использовались федеральные и региональные законы, постановления, нормативные правовые акты, регулирующие вопросы межбюджетных отношений федерального, регионального и местного уровней, местного самоуправления; опубликованные данные государственной статистики; материалы и отчетность Министерства финансов РФ, Министерства РФ по налогам и сборам; региональные программы в области реформирования межбюджетных отношений; фактические материалы, содержащиеся в отечественных исследованиях, а также практические материалы департамента финансов Приморского края.

**Научная новизна**работы заключается в теоретическом и методологическом обосновании основ формирования и совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации, а именно:

- обоснованы методические подходы к разработке стратегии и системы  
мероприятий по совершенствованию межбюджетных отношений субъекта РФ,

на базе которых разработан комплекс мероприятий по совершенствованию  
межбюджетных отношений в условиях проводимой в стране федеральной ре  
формы на примере Приморского края;  
^ - разработаны механизм и инструменты совершенствования межбюджет-

ных отношений в субъекте РФ, включающий: проведение правовой регламентации межбюджетных отношений; расширение горизонта планирования социальных и инвестиционных расходов бюджета; сокращение вертикальных и горизонтальных дисбалансов; повышение качества управления финансами;

- разработана методика анализа состояния бюджета и межбюджетных от  
ношений территории, позволяющая в отличие от существующих методик про  
водить анализ финансовой гибкости бюджета, выполнения требований феде  
рального законодательства, бюджетной результативности, управления расхода-  
ми, оценку уровня несбалансированности бюджета.

**Наиболее существенные научные результаты, полученные лично автором,**заключаются в следующем:

1. Уточнено понятие «межбюджетные отношения»: данное определение,  
отражая взаимосвязь межбюджетных отношений с организацией государствен  
ного управления и достижением целей экономической политики государства,  
позволяет охарактеризовать их как составную часть механизма государствен  
ной финансовой политики.

2. На основе обобщения отечественного и зарубежного опыта в области  
*ф*межбюджетных отношений обоснован вывод о направлениях совершенствова  
ния межбюджетных отношений: распределение функций и источников средств  
между уровнями власти; рост доли собственных доходов местных бюджетов;  
оценка финансового потенциала территорий; сохранение целевых субсидий для  
реализации на территориальных и местном уровнях общенациональных про  
грамм.

3. На основе разработанной методики анализа состояния бюджета и меж  
бюджетных отношений сформирована информационная база, позволяющая ор-

\* ганизовать мониторинг качества управления финансами.

Достоверность полученных результатов определяется научной обоснованностью постановки проблемы, примененных методов исследования, а также практическими результатами, полученными в ходе реализации результатов диссертационного исследования.

**Практическая значимость работы**определяется тем, что применение в деятельности субъекта федерации предложенных разработок, выводов и рекомендаций позволит усовершенствовать региональную финансовую политику в сфере межбюджетных отношений.

Реализация результатов исследования. Рекомендации автора по применению методики бюджетного анализа приняты к внедрению Финансовым департаментом администрации Приморского края, о чем свидетельствует справка, прилагаемая к работе.

Результаты исследования также были использованы при проведении в 2003-2004 гг. в г. Владивостоке, при непосредственном участии автора, исследования комплекса мероприятий по реформированию межбюджетных отношений края и местного самоуправления, проводимые Международным институтом конъюнктуры и прогнозирования по заказу администрации г. Владивостока и нашли отражение в Стратегическом Плане устойчивого развития г. Владивостока на 2004-2008 гг. и до 2020 г<

Внедрение результатов диссертационной работы документально подтверждено справкой Международного института конъюнктуры и прогнозирования, прилагаемой к диссертации.

Результаты исследования также были использованы автором в учебном процессе при разработке и проведении лекционных и практических занятий по дисциплине «Анализ финансово-хозяйственной деятельности бюджетных организаций», что подтверждается актом о внедрении результатов диссертационной работы.

**Апробация работы.**Основное содержание и результаты исследования докладывались и обсуждались на международной конференции «Актуальные проблемы науки и практики - 2004», проводимой на базе Волжского университета

им. В.Н. Татищева (Тольятти, 2004 г.), на VII Международной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Интеллектуальный потенциал вузов - на развитие Дальневосточного региона России», проводимой на базе Владивостокского государственного университета экономики и сервиса (г. Владивосток, 2005), а также на 6-ой Международной научно-практической конференции «Финансовые проблемы РФ и пути их решения: теория и практика» (Санкт-Петербург, Санкт-Петербургский государственный политехнический университет, 2005).

**Публикации, По**теме исследования автором опубликовано 10 научных работ общим объемом авторского текста 4,06 п.л.

**Структура работы**определяется ее целями, задачами и логикой исследования. Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения и 14 приложений. Список литературы насчитывает 242 наименований на русском и английском языках.

## Межбюджетные отношения в системе бюджетного федерализма

Основополагающим вопросом построения российского государства на принципах федерализма, предполагающим децентрализацию финансово-экономических отношений и высокую самостоятельность территориальных образований является формирование российской модели бюджетного федерализма. Это объективно требует адекватного правового и методологического обеспечения, в связи с чем, в настоящее время возрастают роль и значение современной концепции бюджетного федерализма.

Концепция бюджетного федерализма представляет теоретический базис формирования межбюджетных отношений. Она призвана адекватно интерпретировать межбюджетные взаимодействия и определить пути их реформирования, отвечающие принципу эффективности. Определенность и транспарентность концептуальных основ бюджетного федерализма являются существенным и необходимым условием преодоления противоречий и совершенствования межбюджетных отношений.

Бюджетный федерализм будет выступать финансовой категорией, если он будет иметь объективное содержание. Обозначим, прежде всего, терминологический аппарат.

Термин «бюджетный федерализм» в значении «финансовый аспект федеративных отношений» был введен американским исследователем У. Оутсом [213]. В то же время, как отмечают В.Н. Лексин и АЛ. Швецов [102], «в строго научном смысле ... канонического определения самого понятия бюджетного федерализма не существует». В исследованиях встречаются подходы к рассмотрению бюджетного федерализма с позиций взаимодействия органов власти в осуществлении бюджетного процесса, взаимоотношений органов власти при осуществлении перераспределительных процессов, а также с выделением в качестве основного признака автономности звеньев бюджетной системы [50,61].

Энциклопедический словарь рассматривает бюджетный федерализм как «форму автономного функционирования бюджетов различного уровня государственной власти, основанную на четко сформулированных и закрепленных законодательных нормах, положениях» [163].

Очевидно, что приведенное определение отражает некую абстрактную идеальную модель бюджетного федерализма, при которой объемы доходных полномочий субъектов федерации совпадают с объемами расходных полномочий, закрепленными за этими уровнями власти, В этом случае какие-либо перераспределительные процессы между бюджетами отсутствуют. В реальной действительности достигнуть такого состояния ни одному государства не удалось.

Профессор В.М. Родионова определяет бюджетный федерализм как «организацию бюджетных отношений, которая позволяет в условиях самостоятельности, автономности каждого бюджета органично сочетать фискальные интересы федерации, представленные республиканским бюджетом РФ, с интересами субъектов Федерации и органов местного самоуправления» [172], На наш взгляд, говорить о том, что бюджетный федерализм обеспечивает соблюдение интересов всех участников бюджетного процесса в РФ, неправомерно хотя бы в силу недостаточности финансовых средств для полноценного удовлетворения объективных потребностей заинтересованных сторон. Реалистичнее говорить лишь об учете интересов участников бюджетного процесса на основе достижения компромиссов в рамках строго определенных процедур.

## Социально-экономическое развитие Приморского края и роль бюджетной политики в стимулировании экономического роста

Россия относится к странам со сложным бюджетным устройством. Всего в Российской Федерации на 1 января 2006 года 88 субъектов, из них: 21 республиканский бюджет, 54 краевых и областных бюджетов, 10 бюджетов автономных округов, бюджет Еврейской автономной области, городские бюджеты Москвы и Санкт-Петербурга. Ежегодно из 88 субъектов РФ выделяется 9-13 ведущих доноров, остальные в той или иной степени дотационны. Также в законе о федеральном бюджете публикуется список высоко дотационных субъектов РФ - чистых реципиентов. Регионы-доноры имеют высокую степень бюджетной самостоятельности и, несмотря на то, что примерно 50-60% налогов отчисляют в федеральный бюджет, свои потребности финансируют только за счет собственных доходов (не финансовой помощи). Регионы-реципиенты имеют низкую степень бюджетной самостоятельности и в их доходах обязательно присутствует финансовая помощь (до 80%), свои потребности финансируют, в основном, за счет поступлений из федерального бюджета. В список доноров в 2005 г по данным Минфина РФ [241] входят города федерального значения -Москва и Санкт-Петербург, прилегающие к ним области — Московская и Ленинградская, а также «добывающие» субъекты: Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ, Татарстан, Башкирия, Красноярский край, Пермская область.

Все остальные субъекты относятся к регионам-реципиентам и требуют вливаний из федерального бюджета. Наиболее отстающими являются республики Северного Кавказа - Дагестан, Чечня, Ингушетия, Кабардино-Балкария; республики, которые живут малоэффективным сельским хозяйством - Тува, Мордовия, Марий Эл, Алтайский край, отдаленные от столицы аграрные районы - Волгоградская, Пензенская и Курганская области, иные проблемные территории, например, Корякия.

Приморский край - типичный субъект Российской Федерации. По данным Минфина РФ [241] Приморский край был донором в 1995, 1996, 1998, 1999 годах, а в 2002, 2004 годах входил в список высокодотационных регионов. Таким образом, Приморский край в настоящее время относится к числу регионов-реципиентов, которыми являются большинство субъектов федерации.

К началу 90-х годов и рыночных преобразований в Приморском крае был накоплен сравнительно высокий социально-экономический потенциал и созданы предпосылки для его дальнейшего развития. В общем объеме валового регионального продукта по Дальневосточному экономическому региону (включая Якутию) на долю Приморского края, занимающего 2,7% территории региона, приходилось 38,7% производства пищевой продукции; 17,3% лесной и дерево-перерабатывающей; 35,1% машиностроения и металлообработки (преимущественно приборостроения, судостроения и судоремонта); 26,7% строительных материалов; 28,8% грузоперевозок транспортом общего пользования, 80% морских перевозок; 22,4% основных капитальных вложений. К этому времени край обеспечивал почти 40% общероссийского производства рыбы и морепродуктов, 90% борных продуктов, свыше 80% плавикового шпата, 15% вольфрамового концентрата; занимал третье место в России по добыче олова и ведущие позиции по производству риса, сои, меда, обладал самым мощным на востоке страны научно-техническим потенциалом.

## Разработка стратегии и мероприятий по совершенствованию межбюджетных отношений в Приморском крае

Общей проблемой межбюджетных взаимодействий органов государственной власти Приморского края и органов местного самоуправления является несоответствие степени децентрализации расходных полномочий уровню ограничений на развитие финансовой автономии местного самоуправления, что приводит к неэффективной аллокации финансовых ресурсов консолидированного бюджета края, росту нагрузки на процессы вертикального и горизонтального перераспределения и возникновению искажений фискального выбора органов государственной власти края и органов местного самоуправления.

Автором предлагается стратегия совершенствования межбюджетных отношений в Приморском крае, которая разработана исходя из основных направлений «Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах», одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249 [37].

Необходимость внедрения в Приморском крае прогрессивных методов управления региональными финансами обусловлена тем, что, несмотря на имеющийся потенциал, регион на протяжении последних лет является дотационным. Для края особо актуальны проблемы, названные Президентом Российской Федерации в бюджетном послании Федеральному Собранию "О бюджетной политике в 2005 году" [15], без решения которых невозможно повышение качества бюджетной политики: низкая эффективность государственного сектора экономики; неоптимальная сеть бюджетополучателей, финансирование которой осуществляется вне зависимости от количества и качества предоставляемых услуг, их общественной полезности; отсутствие в ряде случаев (в первую очередь в области межбюджетных отношений) объективных критериев при принятии финансовых решений; формальный подход к использованию программно-целевого метода при формировании бюджета.

Несмотря на проделанную за последние годы в крае работу по совершенствованию нормативно-правовой базы и информационного обеспечения принятия финансовых решений, пробелы в этих сферах до конца не ликвидированы.

Главным принципом бюджетной политики, провозглашенным "Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах" является эффективное управление бюджетными ресурсами. Исходя из этого принципа и на основании проведенной диагностики исходного состояния бюджетной сферы целями бюджетной политики субъекта РФ (в частности Приморского края) в области межбюджетных отношений могут являться:

1. Обеспечение финансовых возможностей органов муниципальной системы управления для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, а также делегированных государственных задач.

2. Создание и соблюдение условий для выполнения приоритетных задач в области региональной бюджетной политики на местном уровне.