Попов Владимир Иванович. Совершенствование бюджетных отношений в Российской Федерации : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : СПб., 2000 139 c. РГБ ОД, 61:01-8/2003-0

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Формирование российской модели бюджетного федерализма 10

1.1 Сущность, принципы и условия реализации бюджетного федерализма 10

1.2 Особенности формирования российской модели бюджетного федерализма 23

1.3 Совершенствование налоговой системы как фактор укрепления бюджетного федерализма 34

Глава 2. Пути и цели совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации 49

2.1. Методологические аспекты совершенствования межбюджетных отношений 49

2.2. Методика распределения средств Фонда Финансовой

поддержки субъектов Российской Федерации на 2000 год 59

2.3.Подходы к совершенствованию методики расчетов

межбюджетных трансфертов 71

2.4. Проблемы межбюджетных отношений на уровне субъект

федерации - муниципальное образование 79

Глава 3. Роль бюджетов в стимулировании экономического роста 105

3.1. Основные направления и проблемы бюджетного стимулирования экономического роста 105

3.2. Бюджетная поддержка народного хозяйства и социальной сферы в Республике Хакасия 113

Заключение 127

Список использованной литературы 132

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Общее кризисное состояние экономики России сопровождается локальными кризисами в отдельных регионах, отраслях, сферах народного хозяйства. Финансовый кризис 1998 года наглядно выявил как недостатки, так и проблемы бюджетных отношений в России и, что на наш взгляд важно, необходимость усиления бюджетно-налоговых методов регулирования процессов воспроизводства и территориального развития. Социально-экономическое развитие страны в настоящее время крайне затруднено без усиления финансово-экономической самостоятельности субъектов Российской Федерации (РФ) в рамках единого федеративного государства.

Для построения Российского государства на принципах реального федерализма, предполагающего как высокую самостоятельность субъектов РФ, так и их ответственность за результаты социально-экономического развития, необходимо создание такой модели бюджетного федерализма, которая отвечала бы как общегосударственным интересам, так и интересам субъектов федерации, местных органов самоуправления.

Существующие проблемы бюджетных отношений в России наиболее остро проявляются в таких вопросах как сужение доходной базы бюджетов всех уровней и соответственно сокращении расходов, в том числе на инвестиционные цели; отсутствии ясности и определенности в межбюджетных отношениях, что наиболее заметно в перераспределительных процессах денежных средств между бюджетами разных уровней, в передаче расходных полномочий на нижестоящие уровни управления без соответствующего подкрепления доходными источниками и т.п.

Среди причин сложившейся ситуации в системе бюджетных отношений, несомненно, следует выделить и слабость теоретических разработок построения бюджетной системы с учетом специфических особенностей федеративного типа государственного устройства России.

Сложность поставленных жизнью новых проблем в сфере бюджетных методов управления страной привлекает к их решению внимание ученых-специалистов в области финансов, экономики, управления, права и политики.

Среди авторских разработок проблемы представляется целесообразным выделить работы О.Богачевой, О.Врублевской, А.Дадашева, Л.Дьяковой, М.Делягина, А.Ивантера, А.Игудина, А.Лаврова, Т.Нестеренко, И.Подпориной, В.Родионовой, М.Романовского, С.Хурсевича, М.Ходоровича, В.Христенко, Д.Черника и др.

Вместе с тем многие аспекты избранной проблемы требуют дальнейшей серьезной проработки, выработки новых подходов совершенствования бюджетных отношений, способствующих социально-экономическому развитию как всей страны, так и ее отдельных субъектов, органов местного самоуправления.

Практическая значимость и научная актуальность системного изучения поставленной проблемы обусловили выбор темы настоящего исследования, определив его цели и этапные задачи.

Цели, задачи и логика исследования. Процесс формирования российской модели бюджетного федерализма предполагает согласованное решение комплекса проблем, осмысление которых должно базироваться как на понимании стратегии, природы, целей осуществляемых преобразований, так и на учете политической обстановки, экономической конъюнктуры текущего момента.

Выявление соотношения и установление объективного взаимодействия стратегических и конъюнктурных моментов позволяет реально оценить обстановку, методологически четко поставить практические задачи в сфере бюджетных отношений, найти выверенные подходы и выработать действенный механизм их решения. При этом надежность избранного метода научной разработки проблемы и действенность средств ее практического решения, обеспечивающие достоверность полученного результата, обусловлена степенью адекватности примененной методологии познания, реальному содержанию изучаемых явлений и процессов.

Исходя из этих общих принципов теории познания, можно определить исследовательские задачи совершенствования бюджетных отношений в РФ.

К ним следует отнести научные разработки проблем:

- определение сущности, принципов и условий реализации бюджетного федерализма в РФ;

- выявления путей и методов совершенствования межбюджетных отношений в РФ.

Эти стратегические установки определили цель данного исследования - выработку концептуальной модели бюджетного федерализма в РФ.

Из задач исследования, обусловленных насущными потребностями совершенствования бюджетных отношений следует выделить:

- определение направлений совершенствования налоговой системы как фактора укрепления бюджетного федерализма;

- выработку предложений по совершенствованию методики распределения средств фонда финансовой поддержки субъектов РФ;

- разработку предложений по совершенствованию межбюджетных отношений на уровне субъект федерации - муниципальное образование;

- определение направлений бюджетного стимулирования экономического роста как фактора укрепления доходных частей бюджетов.

Такая целевая направленность, методологическая и логическая канва проведенного исследования определили порядок изложения ее хода и результатов.

Теоретическая и методологическая основа, эмпирическая база исследования. Теоретическую и методологическую основу исследования составили труды ведущих российских и зарубежных специалистов в области финансов, экономики, управления и права. Поставленная цель, сформулированные задачи, избранная методология и принятая логика исследования обусловили необходимость использования такого арсенала аналитических средств и приемов, который бы обеспечил надежность примененного метода познания. В соответствии с этим принципом в рамках указанного общего метода исследования при решении этапных задач были использованы следующие частные приемы экономического анализа: экономико-статистических группировок, корреляционно-регрессионного анализа, сквозного категориального анализа, вариантных расчетов, сравнительной динамики, экспертных оценок, монографического обследования.

Эмпирическая база диссертационного исследования представлена статистическими данными Комитета Российской Федерации по статистике, материалами справочников и ежегодников, издаваемых финансовыми органами страны, а также данными ежегодных сборников и текущими справочными материалами по республике Хака

сия. Значительная часть эмпирического материала по Республике Хакасия, впервые вовлечена в научный оборот, изучена, обобщена и экономически интерпретирована в данном исследовании.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования является формирующаяся в России система бюджетного федерализма и, прежде всего, система межбюджетных отношений. Предмет исследования - формы, методы, механизмы формирования единой, целостной системы бюджетного устройства Россини.

Научная новизна результатов исследования. Наличием научной новизны или отдельных ее элементов характеризуются следующие результаты исследования проблемы:

- уточнено понятие бюджетного федерализма и обоснована целесообразность комбинированного типа построения бюджетной системы в РФ;

- показано, что приоритетным направлением совершенствования бюджетных взаимоотношений регионов и Центра является повышение доходности бюджетов всех уровней. Разграничение же налоговых полномочий и доходных источников между органами власти различных уровней должно определяться рациональной структурой расходов бюджетов всех уровней;

- обоснована необходимость предоставления права введения субъектами федерации собственных налогов при законодательном утверждении на федеральном уровне максимальной налоговой нагрузки на хозяйствующий субъект;

- обосновано, что одной из главных целей межбюджетных трансфертов должно стать обеспечение сбалансированности бюджетов и сокращение зависимости субъектов федерации от финансовой помощи федерального центра;

- обоснована целесообразность использования в качестве критериев для расчета трансфертов из ФФПР показателей средних душевых доходов и численности населения субъектов федерации;

- обоснована необходимость дифференциации в РФ видов муниципалитетов в зависимости от численности населения, размера территории, характера поселений с установлением для каждого типа своих форм самоуправления и источников финансирования;

- обоснованы основные направления бюджетного стимулирования экономического роста на уровне субъекта федерации.

Практическая значимость результатов исследования. Выполненная в диссертации разработка проблемы совершенствования бюджетных отношений в РФ может быть использована в качестве предложений по совершенствованию Бюджетного кодекса РФ, а также бюджетного процесса в субъектах федерации. Ряд промежуточных и конечных результатов исследования, имеющих прикладной характер (методика распределения средств ФФПР, методы бюджетного стимулирования экономического роста, расшивки системы неплатежей), могут быть использованы в деятельности исполнительных, хозяйственных, юридических органов как субъектов федерации, так и в органах федеральной власти.

Отдельные практические рекомендации использованы с участием автора при разработке программ социально-экономического развития Хакасии.

Апробация основных результатов исследования. Результаты исследования получили апробацию в обосновании и принятии нормативных документов по организации разработки и исполнения рее

публиканского бюджета, а также в программных документах, определяющих экономическую политику республики.

Важной формой апробации концептуальных положений диссертации явились выступления автора на заседаниях Правительства республики Хакасия и сессиях Верховного Совета Республики. Результаты исследования опубликованы в 3 научных статьях.

Структура и логика работы отражает процесс решения поставленных задач. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения и списка литературы.

## Сущность, принципы и условия реализации бюджетного федерализма

Переход от централизованной системы управления к рыночной во многом зависит от адекватных преобразований в бюджетной сфере. Речь идет, прежде всего, о необходимости децентрализации бюджетной политики. При этом ключевая роль отводится сбалансированному функционированию всех звеньев бюджетной системы, применению бюджетных методов в регулировании территориального развития. Посредством бюджетных инструментов государство имеет возможность влиять на воспроизводственный процесс, решать многие сложные внутриполитические проблемы, обеспечивать выравнивание социально-экономических условий жизни населения.

Федеративные принципы построения бюджетной системы направлены на сочетание самостоятельного и совместного управления бюджетным процессом. В более широком смысле федерализм подразумевает различного рода объединения для обеспечения совместного достижения общих целей при сохранении целостности каждой из сторон.

Политический принцип федерализма заключается в конституционном распределении между сторонами федеративного образования принадлежащих им по праву полномочий по участию в реализации единой политики и администрирования при обеспечении целостности составных единиц федерации.

Экономический принцип федерализма состоит в разделении полномочий в областях отношений собственности, денежно-финансовой, бюджетно-налоговой, структурной, инвестиционной политик между федерацией и ее субъектами.

Федеральные системы характеризуются рядом признаков:

Наличием иерархии;

Четко сформулированными полномочиями каждого из уровней управления;

Установленной автономией и регламентированным суверенитетом каждого из уровней.

В федеральной системе каждый уровень наделен зафиксирован "V

ными полномочиями и властью, а руководящие органы каждого из уровней избираются своим электоратом.

В настоящее время насчитывается свыше 20 стран с различным типом федеративного устройства (США, ФРГ, Австралия, Канада, Австрия, Бельгия, Мексика, Россия, Эфиопия, Бразилия и т.д.). Кроме того, значительное число стран мира в системе управления государством используют отдельные элементы федерализма. Важно отметить, что даже в отдельных странах конкретные формы федерализма видоизменяются. Это относится как к разграничению предметов ведения и полномочий между уровнями власти, так и реформам в области бюджетов и налогов.

Разделение властных полномочий между федерацией и ее субъектами предполагает и разделение бюджетов, их доходов и расходов. При этом важно найти такой способ распределения общих доходов государства между федеративным центром и его субъектами, который обеспечил бы наиболее качественное выполнение возложенных на них задач и функций. Необходимо иметь в виду, что гражданину страны безразлично, кто обеспечивает выполнение тех или иных функций.

## Методологические аспекты совершенствования межбюджетных отношений

Отношения между разными уровнями государственной власти, характер межбюджетных отношений обычно закрепляются в Конституции страны. Межбюджетные трансферты, в том числе выплаты из средств фонда федеральной поддержки регионов, призваны выполнять следующие функции:

возмещать бюджетам нижних уровней расходы на услуги общенационального назначения, если эти расходы превышают другие поступления в эти бюджеты;

способствовать устранению проблем, возникающих в связи с горизонтальными диспропорциями, в том числе решению социальных проблем, связанных с региональными экономическими спадами;

служить для местных властей стимулом по активизации их деятельности в наращивании налогового потенциала.

Однако реализация этих функций сталкивается на практике с рядом объективных и субъективных трудностей. Прежде всего, следует отметить, что процесс «возмещения расходов на услуги общенационального назначения по-разному воспринимается федеральным центром и субъектами федерации, что зачастую приводит к различного рода торгам между правительствами различных уровней. Поэтому объективно необходимо установить стабильные формализованные процедуры выделения и получения подобных трансфертов.

В вопросах использования трансфертов также существуют проблемы, в том числе и субъективные. В частности федеральный центр стремится к установлению жесткого контроля за использованием выделенных средств с тем, чтобы избежать не целевого использования финансовых ресурсов. Такой контроль нередко воспринимается на местах как препятствие на пути эффективного использования этих средств ввиду непонимания либо незнания центром местных приоритетов.

Кроме того, не следует забывать о том, что для федерального центра трансферты - это статьи расходов федерального бюджета. В условиях недостаточности средств в федеральном бюджете, в том числе временной, федеральное правительство сокращает объемы трансфертов и тем самым переводит проблемы дефицита бюджета с национального уровня на уровень субъектов федерации.

Система межбюджетных трансфертов в федеративных государствах, как правило, включает безусловные и обусловленные ассигнования.

Обусловленные трансферты предполагают, во-первых, наличие определенных условий их предоставления, а, во-вторых, финансовую ответственность и отчетность получателей трансфертов.

Обусловленные трансферты направлены, как правило, на финансирование проектов деятельности, которые соответствуют национальным интересам государства и которые без данных трансфертов не могут быть реализованы за счет средств собственных бюджетов. Примерами таких трансфертов являются средства, выделяемые на дорожное строительство, охрану окружающей среды и т.п.

## Основные направления и проблемы бюджетного стимулирования экономического роста

В настоящее время наряду с проблемой рационализации использования бюджетных средств в число важнейших выходит проблема увеличения доходной части бюджета. Основное направление в решении данной проблемы - подъем реального сектора экономики России, служащего основой для возрастания как налоговой, так и не налоговой составляющих доходов бюджетов всех уровней.

Для того чтобы оценить, какое влияние на величину доходов бюджета оказывает положение дел в экономике, сопоставим доходы бюджета за последние 5 лет с показателем, который можно считать индикатором состояния народного хозяйства. Учитывая, что в общем выпуске товаров и услуг республики свыше 80% приходится на промышленность, логично в качестве такого индикатора и взять объем промышленного производства в текущих ценах. Соответствующие данные приводятся в таблице 9. что рост производства промышленной продукции на 1 рубль сопровождается увеличением доходов консолидированного бюджета республики на 17,6 коп.

Подъем экономики в современных условиях требует огромных инвестиций, что связано со значительным моральным и материальным износом находящегося в эксплуатации оборудования.

Из таблицы 10 видно, что в целом по промышленности РФ износ основных фондов за последние 8 лет увеличился с 46,4 до 52,9%, при этом превысив почти в 2 раза уровень 1970 г. Как видно из таблицы, в 1998 г. прирост износа оказался существенно меньше, чем в предыдущие годы, однако это связано не с ускорением прироста новых фондов, а с повышенным списанием старых.

Процесс старения фондов также замедлился, хотя, как видно из таблицы 11, средний возраст оборудования в России весьма велик и превышает 16 лет, в том числе свыше 20% оборудования имеют возраст, превышающий 30 лет.Представляется очевидным, что при такой возрастной структуре оборудования о каком-либо технологическом прорыве говорить не приходится. Отсюда следует, что увеличение инвестиций в экономику региона является важной задачей любого регионального правительства.

Представляется, что воздействие государства (как Центра, так и региональных властей) на инвестиционный процесс может осуществляться по различным направлениям.

1. Создание благоприятного инвестиционного климата в регионе. Основные составляющие этого понятия хорошо известны. Говоря о его финансовых аспектах, следует упомянуть о таких факторах, создающих благоприятный имидж региона в глазах потенциальных инвесторов как отсутствие задержек в выплате зарплаты и пенсий, относительно небольшая величина регионального долга, наличие налоговых льгот для инвесторов.

2. Стимулирование частных инвестиций в наиболее приоритетных направлениях за счет использования механизма бюджетных субсидий и государственных гарантий.

3. Оказание финансовой поддержки отдельным отраслям народного хозяйства, например, АПК.

4. Осуществление государственных инвестиций в развитие социальной и производственной инфраструктуры.

Второе и четвертое направления предполагается реализовывать за счет Бюджета развития, дискуссия о роли, размерах, механизмах разработки, финансирования и реализации ведется в стране уже несколько лет без видимого практического результата.

Предлагаются различные варианты наполнения этого бюджета. Так Х.М.Кармоков предлагает для наполнения доходной части бюджета использовать ту часть амортизационных отчислений, которая приходится на соответствующий объем федеральной собственности, выручку от продажи федеральной собственности, дивиденды, приходящиеся на федеральные пакеты акций, арендную плату, некоторый процент отчислений от налогов.50

Мы считаем, что все предлагаемые источники (кроме амортизации в таком виде) действительно можно использовать для наполнения бюджета развития. Что же касается амортизации, то, на наш взгляд, не зависимо от того, какова структура собственности предприятия, для обеспечения непрерывности воспроизводственного процесса амортизация должна находиться в распоряжении предприятия, и только оно может ею распоряжаться