Петрова Елена Александровна. Государственная политика регулирования финансовых взаимосвязей в системе бюджетных отношений : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 Москва, 2005 177 с. РГБ ОД, 61:06-8/67

**Содержание к диссертации**

Введение

I. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПОСТРОЕНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ 9

1. Теоретическая основа построения межбюджетных отношений в Российской Федерации 9

2. Зарубежный опыт реформирования межбюджетных отношений 26

II. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РЕГУЛИРОВАНИЯ

ФИНАНСОВЫХ ПОТОКОВ В МЕЖБЮДЖЕТНЫХ

ОТНОШЕНИЯХ 49

1. Современное состояние бюджетных отношений в Российской Федерации 49

2. Государственное регулирование финансовых потоков 63

III. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Методики распределения финансовых ресурсов по уровням бюджетов 87

2. Государственная реформа бюджетных отношений в Российской Федерации 105

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 132

БИБЛИОГРАФИЯ 140

ПРИЛОЖЕНИЯ

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Рыночные условия хозяйствования обусловили коренное реформирование всей финансовой сферы Российской. Федерации и ее основного звена - бюджетной системы. В настоящее время бюджетная система России- находится в стадии становления, отрабатывается! на практике законодательный механизм перераспределения полномочий между федеральным и региональными уровнями власти, органами^местного самоуправления.

В результате кардинальных изменений, произошедших в бюджетном процессе Российской Федерации в последние годы, чрезвычайно актуальной стала задача обеспечения управляемости и подконтрольности федеральных финансовых ресурсов, их централизации^ у федерального органа исполнительной власти, уполномоченного обеспечивать оптимальный поток ресурсов из федерального бюджета и оперативно представлять информацию о состоянии государственных финансов для принятия оптимальных управленческих решений.

В числе задач социально-экономического развития России особое место занимает совершенствование межбюджетных отношений. Роль этой сферы в экономике чрезвычайно велика. Межбюджетные отношения не только связывают воедино финансовую систему государства, но и обеспечивают ее эффективное функционирование за счет достижения равного для всех регионов уровня бюджетной обеспеченности и, соответственно, унифицированного объема бюджетных услуг, предоставляемых населению. Тем самым реализуются конституционные права граждан.

Межбюджетные отношения обеспечивают территориальное перераспределение финансовых ресурсов и оказывают непосредственное воздействие на социально-экономическое развитие регионов.

**Степень изученности научной обоснованности проблемы.**

Основой разработки проблемы послужили исследования российских и зарубежных ученых, а также специалистов-практиков по финансово-экономическим и правовым проблемам межбюджетных отношений, теории бюджетного федерализма и регулирования, концепции государственных финансов, в частности труды И. Альтузиса, О.В. Богачевой, Е.В. Бушмина, СЮ. Витте, A.M. Лаврова, В.А. Лебедевой, Н.Н. Никитского, Л.П. Павловой, М.И. Пискотина, Г.Б. Поляка, Л.И. Прониной, В\*.Б. Христенко, М.М. Сперанского, А.Н. Швецова, Л.Н. Яснопольского.

**Цель диссертационной работы**- оценка современного состояния\* межбюджетных отношений, разработка и обоснование основных направлений совершенствования их государственного регулирования.

Для достижєнияіданной цели были поставлены следующие **задачи:**

1. Уточнение и обоснование понятия межбюджетных отношений;
2. Дополнение принципов построения бюджетных отношений;
3. Выявление наиболее существенных недостатков фактической величины финансовой помощи субъектам Российской Федерации и определение оптимального ее размера;
4. Раскрытие недостатков государственной политики регулирования финансовых потоков на примере бюджета Московской области;
5. Выявление особенностей и недостатков действующих методик распределения финансовых ресурсов;
6. Разработка основных направлений совершенствования межбюджетных отношений и методов их государственного регулирования.

**Объект диссертационного исследования**- государственная политика управления финансовыми потоками межбюджетных отношений.

**5 Предмет исследования**- межбюджетные отношения федеральных, региональных и муниципальных органов власти.

**Теоретическая и методологическая основа исследования.**

Теоретической основой исследования послужили труды отечественных и зарубежных ученых по проблемам развития *w*совершенствования межбюджетных отношений^ а также законодательные и? нормативные акты, регламентирующие данные процессы.

В\* методологическую основу исследования\* были положены разнообразные современные **методы:**наблюдение, анализ, сравнение, опытное изучение, математические методы.

**Информационной базой исследования**послужили материалы Министерства финансов Российской Федерации, Министерства^ экономического развития и торговли Российской Федерации, заседаний Правительства Российской Федерации, Министерства финансов Московской области, Министерства экономики Московской области, заседаний Правительства Московской области, выдержки из статей периодической литературы.

**Научная новизна диссертационного исследования:**

- обоснована необходимость совершенствования государственной  
политики регулирования финансовых потоков между уровнями бюджетной  
системы Российской Федерации посредством рационального распределения  
средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской  
Федерации, уточнения собственных и делегируемых полномочий при  
разработке бюджетов;

- доказано, что выполнение делегируемых расходных обязательств  
федерального бюджета без выделения средств оказывает отрицательное  
влияние на развитие благосостояния населения региона в целом;

- обобщен зарубежный опыт совершенствования межбюджетных  
отношений и выявлены возможности его использования в Российской  
Федерации (закрепление принципа единства жизненного уровня на всей

территории страны, а также введение льготных налоговых режимов для отдельных территорий, учитывающих их климатические условия, предполагая, что в условиях самоуправления и расширения бюджетных прав население получит возможность более эффективно решать специфические проблемы развития);

- выявлены недостатки проведения реформы местного самоуправления: передача расходных обязательств на местный уровень должна происходить только подкрепленная необходимыми денежными средствами; устранение встречных денежных потоков между уровнями бюджетной системы; внесение изменений в бюджетное законодательство в связи с проведением реформы местного самоуправления (выделение не только действующих и вновьгпринимаемых обязательств, а также собственных и делегируемых);

разработаны и? предложены основные направления

совершенствования межбюджетных отношений, которые связаны с перераспределением полномочий с федерального уровня на региональный и местный в условиях проведения реформы местного самоуправления, обеспечивающие реальное равноправие субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, четкое разграничение полномочий различных видов муниципальных образований.

**Наиболее существенные результаты, полученные лично автором и выносимые на защиту:**

**1.**Уточнена сущность понятия межбюджетных отношений с учетом  
разграничения полномочий бюджетов муниципальных образований в  
соответствии с реформой местного самоуправления;

2. Обоснованы и предложены новые принципы построения  
межбюджетных отношений (в частности, предусмотрено обязательное  
финансирование передачи полномочий из федерального бюджета в бюджеты  
региона и бюджеты муниципалитета; обосновано создание субъектом  
Российской Федерации двух фондов - фонда финансовой поддержки

**7**муниципальных районов и фонда финансовой поддержки муниципальных образований и поселений);

3. Выявлены наиболее существенные недостатки порядка  
предоставления финансовой помощи субъектам Российской Федерации  
федеральным бюджетом и разработан механизм определения оптимальной ее  
величины с учетом уточнения расчета индекса налогового потенциала и  
индекса бюджетных расходов (вместо1- коэффициента уровня цен  
использовать коэффициент уровня доходов на душу населения);

1. Вскрыты недостатки государственной политики регулирования финансовых потоков на примере бюджета Московской области: недостаточность денежных средств в связи с передачей полномочий не толькогна уровень муниципальных районов, но и в^ другие муниципальные образования ю поселения; отсутствие у большинства муниципалитетов постоянно приносящих доход производств с учетом близости муниципальных образований Московской области к Москве; нехватка денежных средств для наполнения доходной части муниципальных образований;
2. Доказано, что действующие методики распределения денежных средств не отвечают состоянию межбюджетных отношений в Российской Федерации из-за недостаточно продуманной государственной политики на уровне субъектов РФ и муниципалитетов, поскольку они включают множество показателей, часть из них не имеет конкретной информации для расчета;
3. Обоснована необходимость реформирования и совершенствования межбюджетных отношений; при определении объема финансовой помощи региона необходимо учитывать его особенности: территорию, производственную инфраструктуру, численность и плотность населения; предложены варианты, учитывающие изменения основных макроэкономических показателей в экономике страны (доходы, расходы, курс рубля по отношению к доллару, стоимость нефти).

**Теоретическая и практическая значимость работы.**Основные положения и выводы диссертационного исследования могут быть использованы государственными органами различного уровня власти при решении проблем формирования доходов и расходов бюджетов федерального, регионального и местного уровней, а также в преподавании дисциплин высшей школы - «Финансы», «Бюджетная система» и «Государственные и муниципальные финансы».

**Апробация результатов исследования.**Отдельные положения диссертационного исследования опубликованы в журналах РГСУ «Ученые записки», «Аспирантский сборник», сборнике научных трудов преподавателей и аспирантов кафедры финансов и кредита, используются при чтении курса лекций по дисциплинам «Финансы», «Бюджетная система» и «Государственные и муниципальные финансы» в РГСУ и его филиалах.

По теме диссертационного исследования опубликовано 5 печатных работ общим объемом 4,19 п.л.

**Структура и объем работы.**Диссертация состоит из введения, трех глав и заключения. Библиография включает 152 источника. В диссертации имеется 18 таблиц, 4 диаграммы, 2 графика и 6 приложений.

## Теоретическая основа построения межбюджетных отношений в Российской Федерации

Между реальной экономикой и финансами существует тесная прямая и обратная связь, особенно в рыночной экономике, где финансы обеспечивают непрерывность производства общественного продукта и выступают своеобразным регулятором всех важнейших макропропорций. Практически мгновенно реагируя на возникающие диспропорции в экономике, они заставляют государство и хозяйствующие субъекты корректировать свое экономическое поведение.

Финансы как стоимостная категория, хотя и возникли с появлением денег, т.е. достаточно давно, вопрос об их сущности остается открытым. Изучение и анализ литературы по этому вопросу1 показал, что практически все авторы единодушны в одном: финансы - это отношения. Только одни считают эти отношения экономическими, а другие - денежными.

Совокупность финансов представляет собой довольно сложную многомерную систему. Структура финансовой системы формируется под воздействием объективных факторов. Но определяющее влияние на нее Финансы АПК механизмы оздоровления -М ОАО «Экономика», 1998, с 6 и др. оказывает система политического устройства государства и организации экономики.

Важнейший элемент российской финансовой системы — государственные и муниципальные финансы, через которые распределяется и перераспределяется, по некоторым оценкам, более 1/3 валового внутреннего продукта страны. Значительная часть доходов и расходов государства и муниципальных образований проходит через бюджеты. Именно поэтому, видимо, в ряде публикаций бюджет определяется как сложный механизм перераспределения средств.

Бюджет - нормандское слово (bougette), возможно происходящее от латинского bulga, которое буквально означает «кожаный мешок». В таком мешке в английском парламенте вносились акты, касающиеся государственной росписи.

В России некое подобие росписей также существовало достаточно давно. О них имеются? упоминания уже в первые годы правления дома Романовых. В 1654 г. создан Счетный приказ, являвшийся в то время высшим контрольным учреждением. В период царствования Екатерины II также было составлено несколько ведомостей государственных доходов и расходов (первая из известных датирована 1769 г.). В 1779 г. учреждается должность государственного казначея, в обязанности которого входит представление Императрице в начале года табеля о доходах, расходах и остатках, а в конце года - ведомости о доходах, расходах и недоимках1.

Наиболее полный вид бюджетные сметы и отчеты приобретают лишь в конце XVIII в. В работе известного российского реформатора в области финансов М.М. Сперанского «План финансов» (1810) приводится фрагмент Генерального годового отчета о государственных доходах и расходах за 1796 г. В соответствии с ним общая сумма доходов составила 63 673 194 руб. Из них окладные приходы с купеческого капитала - 1 075 526 руб., с мещан Лебедев В А. Финансовое право Учебник (в серии «Золотые страницы финансового права России») - М., 2000, т 2, с 184-185 1 314 529 руб., с казаков и войсковых обывателей, пользующихся правом винокурения, - 1 049 068 руб., с крестьян: подушных, казенных и помещичьих- 14 390 053 руб., оброчных, казенных всякого рода- 14 707 921 руб.; накладные, по 2 коп. с рубля, с подушного и оброчного сбора - 613 481 руб.; окладные, по временам пере меняющиеся, включая питейные откупные, - 18 089 393 руб., с оброчных статей - 753 806 руб.; неокладные, включая таможенные, - 5 978- 289 руб., соляные - 841 947 рубї, с горных заводов--1 426484 руб.; разного звания неокладные сборы - 3 432691 руб.1

В 1802 г. с учреждением министерств обязанность составления государственной росписи доходов и расходов была возложена на министра финансов. Подробные правила для составления, росписи даны в Наказе министру финансов от 25 июля-1811 г.

Идеи бюджетного законодательства М!М. Сперанского были им также реализованы в ряде законодательных актов 1810-1811 гг.: 1) Образование Государственного Совета- 1 января 1810 г.; 2) Манифест 2 февраля 1810 г.; 3) Именной указ Министерству финансов 22 марта 1810 г. «о назначении суммы на чрезвычайные расходы»; 4) Манифест 13 апреля 1810 г.; 5) Устав Государственной Комиссии Погашения Долгов; 6) Утвержденное императором мнение Государственного Совета «о порядке составления смет о расходах по Министерствам»; 7) Манифест 25 июля 1810 г. «о распределении дел по Министерствам». Но на практике идеи бюджетного законодательства М.М. Сперанского не были осуществлены.

## Современное состояние бюджетных отношений в Российской Федерации

В Российской Федерации установлена конституционная модель бюджетного федерализма, так как именно Конституция определяет такие общие принципы бюджетной системы, как разграниченность и самостоятельность бюджетов всех уровней. Особым звеном конституционной модели бюджетного федерализма являются совместные бюджетные и налоговые полномочия Федерации и ее субъектов.

Одной из наиболее острых проблем, серьезно затрудняющих становление России как федеративного государства, является очевидное несовершенство системы межбюджетных отношений.

Различные проблемы при рассмотрении бюджетного федерализма также возникают из-за неточностей, допускаемых в формулировке понятия «межбюджетные отношения». Так, Бюджетный кодекс РФ определяет межбюджетные отношения как «взаимоотношения между федеральными органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса»1.

Однако, законодательно закрепленное понятие межбюджетных отношений следует признать неточным и научно необоснованным.

Наиболее полно понятие межбюджетных отношений раскрыто в работе A.M. Бабича и Л.Н. Павловой: «межбюджетные отношения представляют собой совокупность отношений между органами государственной власти Российской Федерации, органами г власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» по поводу разграничения и закрепления бюджетных правомочий, соблюдения прав, обязанностей и ответственности органов власти в области составления и исполнения бюджетов и бюджетного процесса»1.

Но и это определение нельзя признать достаточно точным, так как оно отражает лишь отношения, возникающие при рассмотрении и подготовке правовых основ решения данной проблемы. Об отношениях, возникающих в ходе исполнения бюджета, в процессе фактического прохождения средств из бюджета одного уровня в бюджет другого уровня или между бюджетами одного уровня, в нем ничего не сказано.

Исходя из фактического содержания межбюджетных отношений на современном этапе, можно предложить следующую формулировку этого понятия: межбюджетные отношения — это экономико-правовые отношения, возникающие между органами государственной и муниципальной власти в ходе бюджетного процесса по поводу разграничения на постоянной или долговременной основе расходных обязательств, доходов, поступающих в бюджетную систему страны, перераспределения средств из бюджетов вышестоящих уровней в нижестоящие в порядке бюджетного регулирования, связанных с передачей расходных обязательств.

Принципиальные отличия данного определения состоят в следующем. . Во-первых, здесь приведен полный перечень отношений, возникающих в ходе бюджетного процесса, которые можно квалифицировать как межбюджетные.

Во-вторых, в данном определении к межбюджетным отношениям отнесены и отношения между органами власти одного уровня. Такие взаимоотношения возможны, целесообразны и на практике имеют место обычно в форме объединения усилий бюджетов одного уровня для решения общих проблем, для финансирования бюджетных учреждений, обслуживающих население нескольких территорий (как правило, муниципальных образований); оказания временной финансовой помощи. В сегодняшнем бюджетном законодательстве России порядок такого взаимодействия-не отрегулирован. Поэтому действующее законодательство -необходимо дополнить не только уточненной формулировкой определения межбюджетных отношений, но и нормами, регулирующими порядок взаимоотношений бюджетов одного уровня.

Предлагаемая формулировка понятия «межбюджетных отношений» допускает отношения федерального бюджета с муниципальными бюджетами, минуя бюджеты субъектов Федерации, на территории которых находятся эти муниципальные образования. Отдельные положения, регулирующие такое взаимодействие, есть в сегодняшнем бюджетном законодательстве, и такие взаимоотношения имеют место на практике. Следовательно, предлагаемая формулировка межбюджетных отношений вполне правомерна.

## Методики распределения финансовых ресурсов по уровням бюджетов

Министерство финансов Российской Федерации, начиная с 2001 г., применило новую методику определения трансфертов из Федерального фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР), которая ввела в действие формулу для расчета налогового потенциала.

Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (далее - Фонд) образуется в составе федерального бюджета в целях выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Общий объем дотаций из Фонда, выделяемых субъекту Российской Федерации, определяется как сумма объема дотаций из Фонда, выделяемых на первом этапе и объема Фонда, выделяемых на втором этапе.

На первом этапе объем дотаций из Фонда распределяется между субъектами Российской Федерации, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых до распределения средств финансовой помощи не превышает уровень, установленный в качестве первого критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, принимается равный 60%.

На втором этапе объем дотаций из Фонда распределяется между субъектами Российской Федерации, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых с учетом дотаций из Фонда, распределенных на первом этапе, не превышает уровень, установленный в качестве второго критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, принимается равный 100%

Фактические результаты использования на практике Методики распределения Федерального фонда финансовой поддержки субъектам Российской Федерации в 2001-2003 гг. представлены в таблице 8.