Плохотникова Галина Владимировна. Децентрализация бюджетных отношений в трансформационной экономике : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10. - Ростов-на-Дону, 2005. - 197 с. : ил. РГБ ОД,

**Содержание к диссертации**

Введение

Финансовые отношения в экономической системе: теоретический аспект 15

1.1 Генезис представлений о финансах как структурообразующей системе экономики 15

1.2 Бюджетные отношения в системе финансовых отношений 41

2 Структуризация бюджетных отношений в постпереходной экономике 61

2.1 Бюджетное устройство и бюджетное выравнивание в зарубежных странах 61

2.2 Бюджетное регулирование территориального развития вРФ 80

3 Основные направления совершенствования бюджетных отношений в посткризисной экономике России 109

3.1 Оптимизация межбюджетных отношений как условие сбалансированности бюджетной системы 109

3.2 Муниципальные бюджеты как основное звено сбалансированной системы отношений 144

Заключение 164

Список использованной литературы 170

Приложения 187

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Переход от плановой экономики к рыночной характеризуется кардинальными изменениями в системе социально-экономического развития страны. Разграничение сфер экономической деятельности между федеральным центром и субъектами Федерации повлекло за собой сепаратистские утверждения о возможности полной экономической самостоятельности и самодостаточности регионов. Однако наличие объективных различий в стартовых условиях, ресурсном потенциале вынуждало регионы постоянно обращаться за помощью к центральным органам власти. Короткий промежуток времени, отпущенный на создание новой модели межбюджетных отношений, дефицит федерального бюджета способствовали тому, что бюджетные проблемы стали основной причиной конфликтов между федеральными и региональными, региональными и муниципальными органами власти. Бюджетная несбалансированность на федеральном уровне является проблемой для региональных бюджетов, которым переданы полномочия по исполнению федеральных обязательств. Отсутствие достаточных средств у местных органов власти снижает эффективность функционирования муниципальных образований. Вследствие этого формирование эффективного механизма мобилизации, распределения и использования бюджетных ресурсов страны приобретает особую актуальность.

В трансформационной экономике существуют объективные предпосылки для перестройки бюджетных отношений, но действуют и негативные факторы, обусловленные, в том числе, и отсутствием научно обоснованной макроэкономической стратегии реформирования системы. Обращающиеся в этих условиях в экономике России финансовые ресурсы разделились на три части: одна находится под прямым государственным контролем, другая частично контролируется через банковскую сферу и государственные органы финансового контроля, третья часть - в теневом секторе - не подвергается какому-либо контролю вообще. В итоге, финансовый сектор экономики представляет собой совокупность многоуровневых финансовых потоков, различающихся направлениями движения (платежи в бюджет и во внебюд-

жетные фонды, инвестиционные расходы и финансирование затрат различного рода) и сроками поступления. Отсутствие систематического контроля за движением потоков явилось одной из причин неэффективного использования финансовых средств. Но в переходной экономике именно они оказывают влияние на формирование важнейших макроэкономических пропорций, в значительной степени обеспечивая непрерывность воспроизводственного процесса. Бюджетные отношения - это ядро, поэтому их реформирование предполагает, прежде всего, корректировку взаимоотношений бюджетов разных уровней.

Постоянно изменяющаяся структура распределения налоговых поступлений, не сопровождаемая адекватными изменениями сложившейся ответственности за бюджетные расходы субъектов экономики, вызывает многочисленные отклонения в динамике бюджетного процесса от нормативных параметров. Формирование большей части доходов территориальных бюджетов за счёт отчислений из федеральных налогов и средств финансовой помощи увеличивает количество межбюджетных потоков. Всё это, в конечном итоге, предопределило необходимость теоретического исследования бюджетных отношений, их трансформацию в условиях постпереходной экономики.

Степень разработанности проблемы. Анализ имеющейся научной литературы показал, что различные аспекты развития и совершенствования бюджетных отношений исследуются в теоретических разработках классиков экономической мысли, отечественных и зарубежных экономистов.

Изучение бюджетных отношений невозможно без обращения к основам теории финансов, которой посвящены труды русских ученых А. М. Александрова, М. И. Боголепова, А. И. Буковецкова, А. А. Вознесенского, И. А. Горлова, С. В. Десницкого, В. П. Дьяченко, И. X. Озерова, В. Н. Твердохлебова, а также современных экономистов Е. Ю. Грачёвой, Л. А. Дробозиной, Е. В. Пономаренко. В значительной степени трудами этих учёных финансы стали трактоваться как экономическая категория, имеющая императивный характер и раскрывающая свою сущность в выполняемых ею функциях.

Решению проблемы формирования и использования государственных доходов

как элемента системы финансовых отношений посвящены труды древнего мыслителя Ксенофонта и советских экономистов А. М. Бирмана, Д. С. Молякова, Л. И. Павловой, В.М. Родионовой, М.В. Романовского.

Принципиальные положения, касающиеся влияния бюджетных рычагов на экономику, изложены в работах С. Арнонеску, П. Бута. В диссертационном исследовании используются, прежде всего, их методологические подходы, фундаментальные положения и выводы о влиянии налогов и бюджетных расходов на макро- и микроэкономические процессы. Вопросы становления российского налогообложения, адекватного рыночным трансформационным процессам, а также последующего его развития и реформирования, исследуются в работах А. В. Аронова, К. А. Аста-рова, А. В. Брызгалина, В. Васильевой, Н. Г. Верстиной, 3. А. Клюкович. Теория управления налоговыми отношениями с использованием аппарата экономико-математического моделирования, позволяющего выравнивать среднедушевые налоговые доходы в субъектах РФ и муниципальных образованиях, развивать налоговый потенциал территорий, представлена в работах Т. В. Володиной, С. М. Гануса, Л. В. Дуканич, Н. П. Кетовой, Е. Г. Молчанова, Т. Ф. Юткиной.

Проблеме межбюджетных взаимоотношений в государствах с многоуровневым бюджетным устройством в той или иной степени посвящены работы О. Г. Бе-жаева, В. П. Горегляда, Н. В. Замятина, О. Б. Ивановой, В. С. Кокова, В. И. Лексина, Ю. И. Любимцева, В. Г. Панскова, В. Б. Христенко. Формирование и использование бюджетных средств в условиях бюджетного федерализма за рубежом проанализировано Н. В. Галициной, О. И. Немкиной. Совершенствование межбюджетных взаимоотношений на примере местных бюджетов исследовано Н. Б. Лазаревой, А. Д. Максимовым, Т. Ф. Романовой, Р. С. Сомоевым.

При достаточно широком спектре научных и практических разработок в области бюджетных отношений многие вопросы остаются дискуссионными: являются ли финансы денежным феноменом, экономическими отношениями, пронизывающими всю систему воспроизводства или относятся только к сфере распределения; какова их структура и целесообразно ли использовать расширительную трактовку структуры финансов, включающую финансовые средства населения, кредит и т.п.

Кроме этого, существуют неоднозначные трактовки межбюджетных отношений и бюджетного федерализма; научно не обосновано разграничение источников формирования доходов и их планирование; контроль за расходами бюджетов всех уровней, что особенно актуально для муниципальных бюджетов.

Теоретическая и практическая значимость проблемы совершенствования бюджетных отношений, степень её научной разработанности предопределили выбор темы, цель диссертационного исследования.

**Цель и задачи исследования.**Цель диссертационной работы состоит в том, чтобы на основе экономико-теоретического анализа системы бюджетных отношений выявить противоречивость трансформирующегося содержания составляющих её звеньев, привести их в соответствие и обосновать практические рекомендации по эффективной координации межбюджетных отношений.

Достижение поставленной цели потребовало решения следующих задач:

исследования в историческом плане финансов как структурообразующей системы экономики, выявления их природы, специфики и выделения приоритетных функций финансов, способствующих социально-экономическим преобразованиям;

разработки системы критериев, на базе которых следует выделять звенья финансовой системы в экономической системе;

выявления роли и места бюджетных отношений в системе финансов, их специфики в условиях трансформации бюджетного устройства и финансовой системы;

анализа бюджетного выравнивания, обусловленного финансовой несбалансированностью в зарубежных странах;

исследования тенденций развития межбюджетных отношений в период рыночной трансформации и определения путей их совершенствования в РФ;

обоснования необходимости изменения существующего распределения финансовых средств между бюджетами различных уровней и совершенствования организации муниципальных финансов.

**Объектом исследования**являются бюджетные ресурсы Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, их формирование, распределение и использование.

**Предметом исследования**являются система бюджетных отношений и её структура в процессе децентрализации, степень сбалансированности доходов и расходов бюджетов всех уровней в трансформационной экономике.

**Теоретико-методологическую основу**исследования составляют концептуальные положения работ отечественных и зарубежных ученых, представленные в рамках классического, неоклассического и кеинсианского направлений развития экономической теории по проблемам государственного регулирования экономики, финансов, регионального развития и межбюджетных отношений, а также законодательные и нормативные акты РФ и её субъектов, программные положения правительства, рекомендации научных конференций по изучаемой проблеме.

**Инструментарно-методический аппарат работы.**В процессе исследования бюджетных отношений, выявления их природы и особенностей функционирования в современных условиях использованы общенаучные методы и инструментальные технологии научного познания, в том числе категориальный, историко-логический, компаративистский, функциональный методы анализа, а также экономико-статистические и системный методы.

Категориальный анализ реализован при исследовании экономического содержания финансов и бюджетных отношений; историко-логический метод применялся при определении структуры финансовых отношений; компаративистский метод использовался для сравнения развития бюджетных отношений в условиях реформирования экономики в различных странах; функциональный метод анализа — при систематизации теоретических подходов к выявлению новых черт бюджетных отношений, определению их особенностей; экономико-статистический метод - при обработке данных **о**доходах и расходах бюджетов разных уровней; системный метод применялся при исследовании процесса децентрализации бюджетных отношений и выявлении условий сбалансированности бюджетной системы. Каждый из методов использовался адекватно его функциональным возможностям, что позволило обеспечить аргументированность оценок, достоверность выводов и положений диссертационной работы.

**Информационно-эмпирическая база исследования**сформировалась на ос-

нове официальных данных Государственного комитета по статистике РФ, Министерства финансов РФ и Ростовской области, Ростовского областного комитета Государственной статистики, отчётно-аналитической информации Управления Федеральной налоговой службы по Ростовской области, региональных программ в области реформирования межбюджетных отношений, справочных материалов, монографических исследований отечественных и зарубежных учёных, материалов научно-практических конференций и периодической печати.

**Рабочая гипотеза**диссертационного исследования состоит в обосновании теоретического положения, согласно которому формирование эффективной системы бюджетных отношений неотделимо от обеспечения сбалансированности расходных полномочий органов власти субъектов Федерации и местного самоуправления с их финансовыми ресурсами, создания прозрачной технологической цепочки сбора, распределения и перераспределения налоговых поступлений, повышения ответственности за использование бюджетных средств.

**Основные положения, выносимые на защиту.**

1. Реформационные преобразования экономики в условиях федеративного государства во многом зависят от характера экономических и политических взаимоотношений федерального центра с субъектами РФ. Вертикальное разделение властей ограничивает вмешательство государства в деятельность частного сектора экономики и влечёт за собой передел предметов ведения, полномочий и ресурсов между органами государственной власти разных уровней. Бюджетная децентрализация, отражающая становление сегментов отношений на субфедеральных уровнях, выступает формой и методом разграничения предметов ведения, полномочий и ресурсов, способствует применению единых правил построения региональных и местных бюджетных и налоговых подсистем.
2. Децентрализация бюджетных отношений явилась исходным пунктом структурных, функциональных, институциональных и уровневых преобразований в бюджетной системе: усиление самостоятельности регионов изменило характер их финансового влияния на структуру производства через предоставление льгот, кредитов, скрытых субсидий, принимающих форму кредиторской задолженности, увеличился

объём перераспределяемой части средств консолидированного бюджета.

1. В отличие от хозяйствующих субъектов властные структуры в условиях децентрализации бюджетных отношений конституируют их принципиально новые черты. Узость и ограниченность источников доходов муниципальных бюджетов, обусловленных хотя и рыночным, но во многом депрессивным характером развития производства и социальной значимостью выполняемых ими функций, сформировали сегмент межбюджетных отношений не только между муниципалитетами и субъектами Федерации, но и затронули отношения между бюджетами всех уровней.
2. Переход на трёхуровневую бюджетную систему изменил не только содержание бюджетных отношений, но и дополнил её отношениями, возникающими в ходе бюджетного процесса.
3. В результате децентрализации бюджетных отношений, наряду с прогрессивными, появились негативные тенденции, заключающиеся в переложении на местные органы власти полномочий, финансирование которых законодательно закреплено за бюджетами вышестоящих уровней; в многоканальности бюджетного регулирования; отсутствии чётко установленных функций органов государственной власти всех уровней. В краткосрочном периоде бюджетный федерализм является механизмом сбалансированности системы бюджетных отношений.
4. Используемая процедура бюджетного выравнивания для устранения вертикальных и горизонтальных дисбалансов в межбюджетных отношениях предполагает изменение налоговой политики, доходных и расходных полномочий органов власти всех уровней, предоставление трансфертов.
5. В настоящее время трансферты не являются эффективным средством сбалансированности всей бюджетной системы. В то же время существующие различия в динамике промышленного производства, объёме инвестиций, реальных доходах населения по федеральным округам обусловливают необходимость их использования.

**Научная новизна диссертационного исследования**заключается в обосновании необходимости децентрализации бюджетных отношений как объективного процесса, обусловленного становлением федеративных отношений, делегированием полномочий нижестоящим уровням власти в области принятия бюджетно-

налоговых решений и приводящего к функциональным, структурным, институциональным и уровневым преобразованиям в системе бюджетных отношений, формированию сегмента межбюджетных отношений и процедуры бюджетного выравнивания; условий сбалансированности бюджетной системы через оптимизацию межбюджетных отношений.

Реальное приращение научного знания состоит в следующем: 1. Выявлены особенности развития федеративных отношений в РФ, заключающиеся в разграничении предметов ведения, полномочий, ресурсов «центра» и регионов в финансовой, бюджетной и налоговой сферах хозяйственной деятельности; в обеспечении равенства регионов-субъектов Федерации в реализации их полномочий в экономической и социальной сферах; в передаче части полномочий государственных органов негосударственным структурам.

Уточнено экономическое содержание процесса децентрализации бюджетных отношений, заключающееся в выделении муниципальных бюджетов как самостоятельного и исходного звена системы, в увеличении доли региональных бюджетов в доходах и расходах консолидированного бюджета страны, а доходов и расходов муниципальных образований - в региональных бюджетах; в появлении новых источников формирования доходов и направлений использования бюджетных средств регионов и муниципалитетов, санкционированных нормативными актами, принимаемыми на уровне субъектов Федерации.

2. Выявлены изменения в системе бюджетных отношений:

функциональные — ослаблено влияние бюджетов всех уровней на развитие производства и усилена их социальная направленность;

институциональные — усилились рыночные аспекты их экономического содержания;

уровневые - умножились финансовые потоки, более половины финансовых ресурсов оказались вне сферы государственного регулирования, обособилось движение средств внебюджетных фондов.

Предлагается учитывать названные изменения в совершенствовании бюджетных отношений.

3. Определены новые черты бюджетных отношений в условиях децентрализа  
ции, состоящие:

в частичной утрате денежного характера отношений через предоставление властными структурами скрытых субсидий и, вследствие этого, сужения сферы денежных расчётов по уплате налогов и оплате ресурсов;

в усилении самостоятельности в формировании части доходов региональных и местных бюджетов;

в существенном расширении функций местных органов власти, не сопровождающихся адекватным перераспределением ресурсов между бюджетами разных уровней и, как следствие, в массовых нарушениях санкционированных направлений и порядка использования бюджетных средств.

Доказано, что институциональные преобразования в бюджетной системе не являются достаточным условием выравнивания возможностей муниципалитетов и субъектов Федерации в оказании ими одинакового набора государственных услуг в области образования, медицинского обслуживания и в других сферах. Даже с учётом межбюджетных трансфертов доходы десяти «богатых» регионов превышали доходы десяти «бедных» в 3-5 раз.

1. Установлено, что продолжающееся разграничение расходных и доходных полномочий между органами власти разных уровней проявляется в увеличении масштабов перераспределения ресурсов между бюджетами разных уровней; умножении числа каналов и денежных потоков в бюджеты всех уровней, различающихся скоростью оборачиваемости и временем поступления; в оказании финансовой помощи для приведения в соответствие доходов бюджетов и их расходных полномочий; в объединении средств для финансирования совместных проектов, представляющих интересы для Федерации, её субъектов и территорий одного округа. В связи с этим бюджетное устройство следует оценивать не только через соотношение консолидированного бюджета страны и консолидированного бюджета региона, но и через долю местных бюджетов в консолидированном бюджете региона.
2. Доказано, что необходимость сбалансированности бюджетных отношений обусловлена негативными тенденциями в перераспределении финансовых средств в

процессе децентрализации, характером их использования в условиях несоответствия доходных полномочий и расходных обязательств субъектов бюджетных отношений. Важнейшим условием сбалансированности бюджетных отношений служит соответствие доходных и расходных полномочий на всех уровнях системы. В тоже время бюджетный федерализм как механизм по разработке и применению ежегодных территориальных и федеральных бюджетов не способствует решению ряда долгосрочных задач. Конкретизировано и дополнено содержание бюджетного федерализма правилами согласования и сбалансированности интересов участников межбюджетных отношений. Последние включают в себя распределение предметов ведения, полномочий ответственности федерации, её субъектов и органов местного самоуправления, обеспечение реальной самостоятельности бюджетов разного уровня, организацию мониторинга неукоснительного соблюдения правил в рамках бюджетного регулирования.

Аргументировано положение о том, что выполнение функциональных полномочий местного самоуправления может быть достигнуто только при создании адекватной финансовой помощи местным бюджетам. Предложены следующие меры по совершенствованию организации муниципальных финансов:

в местных бюджетах следует разграничить расходы на государственное управление и местное самоуправление;

закрепить за местными бюджетами в полном объёме имущественные налоги, собираемые на данной территории, и через постоянные процентные доли расщепляемые налоги;

сохранить практику выравнивания бюджетной обеспеченности за счёт предоставления дотаций из регионального и районного фондов финансовой поддержки муниципалитетов;

оптимизировать структуру распределяемых бюджетных средств в пользу объектов социальной инфраструктуры, ускоряющих развитие реального сектора экономики и увеличивающих доходы муниципалитетов. Объём средств, выделенных в Ростове в 2003 г. на финансирование отраслей социальной сферы, по сравнению со сферой промышленности, увеличился в 20 раз.

6. Определено, что существующая в настоящее время система бюджетного

выравнивания предусматривает централизацию налоговых доходов и не отражает степень асимметрии территорий. Доля налогов, являющихся основным источником формирования доходов бюджетов в регионах, снизилась. Сократилась доля местных налогов в доходах местных бюджетов, что в конечном итоге не уменьшило число регионов-реципиентов. Предложено дифференцировать нормативы предоставления финансовой помощи на основе оценки налогового потенциала не только по отраслевой структуре производства территории, но и по совокупности влияющих на него факторов: действующему законодательству, уровню и динамике текущих цен, предоставляемым предприятиям льготам, объёму «теневого» оборота, инвестиционной составляющей. Сбалансированность межуровневых бюджетно-финансовых потоков может осуществляться параллельно **с**ростом эффективности и результативности хозяйственной деятельности, конечных результатов. Этой цели служит также совершенствование бюджетной классификации: выделение бюджета развития и бюджета текущих расходов.

7. Установлено, что межбюджетные трансферты позволили обеспечить относительную сбалансированность бюджетной системы: их доля в консолидированных бюджетах регионов увеличилась, но темпы роста объёмов финансовой помощи регионам снизились. Этому отчасти способствовало закрепление нормативов отчислений от регулирующих налогов на долговременной основе, определившее размеры соответствующей части в доходах бюджетов на перспективу. Высокая доля трансфертов в доходах региональных и местных бюджетов дестабилизирует бюджетную систему и усиливает неравномерность экономического развития регионов. Межбюджетные отношения, с одной стороны, смягчают существующие дифференциации регионов, а с другой, являются фактором дестабилизации бюджетных отношений.

**Теоретическая значимость исследования**состоит в обобщении, углублении и расширительной трактовке экономического содержания бюджетных отношений, определения их особенностей в процессе децентрализации, в выявлении функциональных, институциональных и уровневых преобразований бюджетных отношений, в обосновании условий сбалансированности бюджетной системы через оптимизацию межбюджетных отношений. Теоретические выводы исследования могут быть

использованы в учебном процессе при совершенствовании программ учебных курсов «Экономическая теория», «Финансы».

**Практическая значимость исследования**заключается в том, что теоретические выводы вытекают из анализа фактических материалов и могут использоваться в совершенствовании механизма обеспечения финансового равновесия в экономике посредством упорядочения взаимоотношений органов власти разных уровней, достижения сбалансированности бюджетной системы, совершенствования организации муниципальных финансов.

Выявление переменных, влияющих на налоговый потенциал территорий, упрощает процедуру бюджетного выравнивания, повышает научную обоснованность государственной политики в области использования фондов денежных средств, оказания помощи депрессивным территориям.

**Апробация работы.**Основные положения и выводы диссертационного исследования докладывались на межвузовском научно-техническом семинаре "Военно-политические аспекты региональной безопасности на Северном Кавказе" в Новочеркасском военном институте связи в 2002 г., на научно-теоретической конференции "Третьи межрегиональные научные чтения по актуальным проблемам социальной истории и социальной работе" в Новочеркасской государственной мелиоративной академии в 2002 г., на ХХШ Всероссийской научной конференции по экономике "Глобализация и проблемы экономического развития России" в Краснодаре в 2002 г., на Всероссийской научно -практической конференции "Приоритеты социально-экономического развития регионов России в новых условиях" в Пензе в 2003 г. По результатам диссертационного исследования опубликовано 9 работ общим объёмом 1,92 п.п.

**Логическая структура, концептуальная логика и объём диссертации.**Цели диссертационной работы и решаемые в ней задачи определили логическую последовательность изложения материала и объём. Диссертация включает введение, три главы, содержащих шесть параграфов, заключение, библиографический список, приложения. Текст диссертации изложен на 169 страницах, проиллюстрирован 34 таблицами, одной схемой и 2 рисунками.

## Генезис представлений о финансах как структурообразующей системе экономики

Проблема устойчивого и динамичного развития российской экономики своим определяющим условием имеет сбалансированное, пропорциональное функционирование хозяйственных комплексов всех субъектов Российской Федерации. Во многом это определяется состоянием финансового сектора экономики. Становление рыночных отношений коренным образом изменило его структуру. Обращающиеся в экономике России финансовые ресурсы разделились на три части. Одна контролировалась государством через бюджетную систему, другая - через банковскую систему и органы государственного финансового контроля, третья — обращалась вне государственного воздействия. Как следствие этого — резкие межрегиональные различия в бюджетной обеспеченности, требующие больших перераспределений средств через федеральный бюджет.

Принимая во внимание величину территории России, географическое, климатическое и историческое разнообразие регионов, их дифференциация в уровнях социально-экономического развития вполне объяснима. Но наряду с объективными причинами имеются и субъективные. Финансовые потоки отражают реальные социально-экономические процессы: в стоимостной форме характеризуют постоянные взаимосвязи хозяйствующих субъектов, государственных органов, домашних хозяйств и общественных организаций по поводу производства, распределения, обмена и потребления ресурсов, товаров и услуг. Движение финансовых ресурсов, их объём, скорость оборота зависят от таких факторов, как форма собственности, государственное устройство, организационно-правовые формы предприятий, степень концентрации производства. Важно обеспечить эффективное использование финансовых ресурсов, что предполагает четкое осмысление сущности таких экономических категорий как «финансы», «бюджет». В длительной истории существования феномена финансов постоянно изменяется его сущность, место, роль в общественном производстве и формы проявления, в которых финансы выступают в общественной жизни.

Исследователи единодушно рассматривают финансы как отношения, только одни как отношения экономические, а другие - как денежные.1 В определении сущности финансов отражается причина их появления.

Первая предпосылка возникновения финансов связана с буржуазными революциями, в результате которых произошло отделение главы государства (монарха) от казны. Возник бюджет: общегосударственный фонд денежных средств, которыми глава государства не мог единолично распоряжаться.

Вторая предпосылка связана с тем, что формирование и использование бюджета стало носить системный характер, сложились законодательно закреплённые системы государственных доходов и расходов с определённой структурой и составом.

Третья предпосылка обусловлена преимущественно денежной формой доходов государства и возможностью распределения созданного продукта в стоимостном выражении.

Таким образом, финансы возникают только с появлением государства. «Исторически финансы возникли как экономические отношения, имеющие целью создание доходов для государства, то есть централизованных фондов»2.

Финансы как историческая категория имеют этапы развития и изменяются во времени. Первый этап развития характеризуется непроизводительным характером финансов: основная масса денежных средств (2/3 бюджета) расходовалась на военные цели и практически не оказывала воздействия на экономику. Характерной чертой второго этапа была узость финансовой системы. Она состояла из одного звена (бюджета), и количество финансовых отношений было ограничено. В настоящее время финансы вступили в новую стадию развития. Это обусловлено многозвенностью финансовых систем, высокой степенью их воздействия на экономику.

## Бюджетное устройство и бюджетное выравнивание в зарубежных странах

Дифференциация в развитии отдельных территорий характерна для многих стран. Экономическая наука наличие диспропорций в развитии территорий объясняет рядом факторов. Например, X. Зиберт обращал внимание на невозможность идеального деления территорий страны потому, что любая местность может быть представлена как совокупность очень большого числа мелких участков1. Дифференциация в темпах развития определяется скоростью изменений внутренних детерминантов развития, то есть динамикой предложения рабочей силы, скоростью накопления капитала, частотой технических изменений. Немаловажный фактор - мобильность факторов производства на других территориях.

А. Леш отмечал, что выравнивание под воздействием только стихийных рыноч-ных сил может реализовываться очень медленно . Основным фактором, способствующим сохранению различий в темпах экономического роста разных территорий, признаётся притягательность крупных городских агломераций для предприятий, где возможна экономия на производственных издержках.

Согласно концепции Ж. Р. Будвиля, всегда можно выделить динамичные, так называемые «пропульсивные» отрасли. Они являются стимулом развития всей экономики и представляют собой «полюса развития». Среди полюсов роста выделяются:

- мелкие и средние «классические» города, специализирующиеся на отраслях третичного сектора и обслуживающие прилегающую сельскую местность;

- промышленные города среднего размера с диверсифицированной структурой хозяйства, развивающегося за счёт внешних вливаний;

- крупные города с развитой структурой хозяйства, что обусловливает автономность роста;

- полюса интеграции, охватывающие несколько городских систем .

Ж.Р. Будвиль считает, что автономный рост присущ лишь верхним иерархическим уровням центральных мест. Подобных взглядов придерживаются П. Гоулд, У. Ван Зунтум и другие ученые.

Существует точка зрения, что неравномерность развития и экономическая отсталость отдельных территорий связана с экологическими катастрофами и стихийными бедствиями, историческими и социокультурными особенностями.

Различия в уровнях экономического развития территорий пытаются объяснить в теории размещения, в соответствии с которой невозможно обеспечить оптимальную территориальную аллокацию производителей. Выбор места размещения производства частными предпринимателями осуществляется всегда субъективно. Критерий оптимальности размещения - максимализация чистой прибыли2.

Осознание объективной необходимости упорядочения государственного регулирования территориального развития активизировало исследования по проблеме взаимоотношений центра и регионов, выравнивания их интересов, в том числе финансовых. Все больше стран, вне зависимости от типа государственного устройства и уровня экономического развития, делегируют полномочия в области принятия налогово-бюджетных решений нижестоящим уровням власти. Данный процесс получил название «фискальная децентрализация» и опирается на так называемую теорему децентрализации, в соответствии с которой передача фискальных полномочий на более низкие уровни бюджетной системы ведет к повышению эффективности предоставления общественных услуг. Субнациональные и местные власти располагают большими возможностями в обеспечении оптимального соотношения налогового бремени и качества, качество предоставляемых гражданам бюджетных услуг, так как имеют больше информации о потребностях населения. Нерациональная система фискальных отношений различных уровней власти ослабляет стимулы региональных и местных органов власти к проведению рациональной бюджетной политики, содействующей формированию благоприятного инвестиционного климата.

Реформирование фискальных отношений осуществляется по четырем направлениям: изменение бюджетной политики в области налоговых доходов и межбюджетных трансфертов, корректировка бюджетных расходов и проведение долговой политики.

Возможно несколько вариантов изменений в сфере распределения налоговых доходов: субнациональные правительства устанавливают ставки налогов и налоговую базу; устанавливают только одно из них; центр определяет ставки расщепляемых налоговых доходов на долговременной основе; пропорции расщепления могут изменяться только с согласия субнациональных властей; пропорции расщепления налогов могут быть изменены в одностороннем порядке центральным правительством; центр определяет налоговую ставку и налоговую базу субфедеральных налогов. Таким образом, речь может идти либо о бюджетной автономии, либо об её отсутствии.

## Оптимизация межбюджетных отношений как условие сбалансированности бюджетной системы

Исследование сущности бюджетного федерализма с позиции его развития и конкретизации в специфических признаках показало, что в рамках федеративного государственного устройства все субъекты Федерации равны в правах и обязанностях по отношению к Федерации и независимо от величины территории, численности проживающего на ней населения и экономического потенциала обладают одинаковыми возможностями для экономической деятельности.

Принятие Бюджетного и Налогового кодексов, уточнений к ним и ряда федеральных законов способствовало разграничению прав собственности между центром и регионами, разграничению сфер финансирования расходов за счёт бюджетов того или иного уровня. На практике это обусловило существование двух уровней бюджетных потоков: параллельно организуемых поступлений платежей в федеральный бюджет и в бюджеты субъектов федерации.

«Размытость» правовой базы, разделение предметов ведения, функций и полномочий между центральными и региональными органами власти, «вошедшие в моду» отдельные двухсторонние договора о разграничении предметов ведения повлекли за собой установление асимметричных и напряжённых федеративных отношений в стране. В отдельных субъектах Российской Федерации сложилась ситуация, когда были прекращены перечисления налогов в федеральный бюджет, доходы региональных бюджетов стали формироваться в основном за счёт отчислений из федерального бюджета.

Использование механизма межбюджетного выравнивания незначительно улучшило ситуацию. Некоторые регионы ослабили заинтересованность в проявлении собственных усилий по наращиванию экономического (и, прежде всего, налогового) потенциала территорий. Предоставление субсидий, автоматически заполняющих «бреши» между фактическими расходами и реальными поступлениями собственных доходов, сократило самоограничение территориальных властей в использовании бюджетных средств.

Таким образом, Российская Федерация оказалась страной, для которой через финансовые отношения характерна разбалансированность народного хозяйства. Одновременно с этим в России сочетаются традиции и нормы восточной и западной цивилизаций, неоднороден социальный состав населения, существуют национально-этнические традиции, собственное понимание жизненных ценностей. Поэтому необходима дальнейшая трансформация финансовых отношений для упрочения макроэкономической сбалансированности хозяйственной системы. Предстоит сформировать новую модель финансовой системы, способную ускорить экономический рост и обеспечить его новое качество. Это вызывает необходимость изменения ориентиров финансовой политики, главная задача которой состоит сегодня в разработке программы устойчивого социально-экономического развития.

В послании Президента России В.В. Путина Федеральному Собранию чётко обозначены цели и задачи: как минимум удвоение ВВП до 2010 г., создание эффективного государственного сектора, обеспечение общей макроэкономической сбалансированности и преодоление бедности. Эти цели преломляют систему финансовых инструментов, направленность и динамику потенциала бюджетных потоков, характер использования ресурсов страны в решении задач развития национальной экономики. Бюджетная система является тем механизмом, который способен обеспечить реализацию интересов экономических агентов, эффективно решать важнейшие социально-экономические задачи.