

На правах рукописи

Захарова Елена Аркадьевна

**НАЛОГОВОЕ ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ ДОХОДОВ
В БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЕ РОССИИ**

Специальность: 08.00.10 – финансы,
денежное обращение и кредит

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук



Москва – 2005

Работа выполнена на кафедре конкретной экономики и финансов Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации

Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор
Пеньков Борис Ефимович

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Паскачев Асламбек Боклуевич

кандидат экономических наук
Воропаева Ирина Николаевна

Ведущая организация: Всероссийская государственная
налоговая академия

Защита диссертации состоится 31 мая 2005 года в 12.00 на заседании диссертационного совета по экономическим наукам Д 502.006.05 в Российской академии государственной службы при Президенте РФ по адресу: 119606, г. Москва, пр-т Вернадского, 84, 1-й учебный корпус, ауд. 3302.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотечном фонде Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (1-й учебный корпус, каб. 914).

Автореферат разослан 29 апреля 2005 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Р.А. Чванов

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ.

Актуальность темы исследования. Развитие новых экономических отношений сопровождается реформированием системы перераспределения финансовых ресурсов. Это прежде всего проявляется через процессы совершенствования финансовых взаимосвязей структурно-территориальных образований РФ. Изменяется содержание бюджетного устройства, налоговых потоков. Возрастает роль перераспределения налоговых доходов между бюджетами. Этот процесс все в большей мере выступает рычагом достижения перспективных целей социально-экономического развития.

Объем и качественное содержание финансовых потоков, финансирование социальной политики во многом зависят от эффективности способов регулирования межбюджетных отношений, принятой модели перераспределения доходов бюджетов, от развития бюджетно-налогового федерализма.

Реализация содержания теории бюджетно-налогового федерализма связана с эффективным перераспределением бюджетных доходов и обеспечением ими расходных обязательств территориальных образований.

Реформирование бюджетного устройства страны осуществляется в условиях, когда нет определенности в его основных характеристиках в связи с продолжающейся работой по разграничению бюджетных полномочий, распределению и перераспределению налоговых доходов и расходных обязательств между уровнями бюджетной системы РФ. В процессе формирования качественно новой бюджетной системы особое значение имеет управление финансовыми потоками, опосредующими перераспределение доходов бюджетов. Это перераспределение необходимо вследствие различия в финансовых потенциалах регионов и муниципальных образований и частого несоответствия финансовой базы социально-экономическим задачам их развития.

Оно является предпосылкой финансовой стабильности и создания благоприятных условий для развития экономики как на всей территории России, так и на территориях субъектов РФ и муниципальных образований. Исследование проблемы перераспределения налоговых доходов между бюджетами выступает одним из важнейших условий повышения эффективности бюджетного регулирования.

Значимость диссертационного исследования определяется необходимостью выработки научных подходов к формированию эффективной



системы перераспределения доходов в современных условиях трансформации экономики.

Степень разработанности темы Основоположителем исследований перераспределительных отношений между уровнями бюджетов в рамках бюджетного федерализма можно считать А. Токвиля. С точки зрения перераспределительных взаимоотношений гипотеза А. Токвиля указывает, что наличие нескольких уровней управления (федерального, регионального и муниципального) создает в то же время возможность централизованного принятия решений в тех областях экономики, где необходимо наличие общенациональной финансовой политики, а также возможность принятия решений на местном уровне, где это является наиболее эффективным. Цели государственной политики в области перераспределения доходов требуют закрепления этих функций за центральными органами власти.

Основные подходы к формированию принципов перераспределения доходов между уровнями бюджетной системы нашли свое отражение в трудах зарубежных авторов – Д. Кинга, А.В. Аткинсона, Д. Трейсмана, К. Фукасаку, Л. де Мело, Р. Берда, О. Бланшара и других.

Дальнейшая разработка этой проблемы требует трансформации взглядов и практических действий по организации перераспределительных процессов в современной экономике.

Проблема формирования эффективного процесса перераспределения финансовых ресурсов в бюджетной системе привлекает внимание многих российских исследователей: В. Горегляда, С. Днепровской, А. Лаврова, С. Синельникова, В. Лексина, В. Христенко, Н. Сердюковой, Б. Пенькова, Е. Пономаренко, Ю. Любимцева, И. Горского, Т. Грицюк, Л. Якобсона и других.

В то же время, несмотря на многочисленность работ, посвященных проблемам бюджетно-налогового федерализма, реформирования налоговой системы, бюджетного выравнивания, необходимо отметить, что теоретические и практические проблемы налогового перераспределения доходов бюджетов еще не исследованы в полной мере.

Целью диссертационного исследования является научное обобщение и развитие методологических подходов к практической организации налогового перераспределения доходов в бюджетной системе России, а также совершенствование взаимосвязей между уровнем межбюджетных отношений, их налоговой составляющей и экономическим ростом соответ-

ствующих территорий. Для достижения поставленной цели в работе предусматривается решение следующих задач:

- конкретизировать социально-экономическое содержание, выявить проблемы и основные направления развития современной системы перераспределения бюджетных доходов;
- обосновать организационно-экономические направления формирования новой модели межбюджетного выравнивания, которая станет основой эффективных бюджетно-налоговых отношений;
- раскрыть влияние изменений налогового администрирования как фактора эффективности налоговой системы на рост доходности бюджетов;
- осуществить поиск оптимальных взаимосвязей между экономическим ростом, межбюджетными отношениями и налоговой составляющей перераспределительных процессов при формировании доходов и финансировании расходов бюджетов;
- определить возможности использования экономико-математических методов для поиска эффективных путей перераспределения доходов бюджетов.

Объектом исследования выступает бюджетная система Российской Федерации.

Предметом исследования является система бюджетно-налоговых отношений, возникающих в процессе перераспределения доходов бюджетов.

Методологическая база исследования. Методологическую основу работы составляют общенаучные принципы и методы: диалектический подход, взаимосвязь количественных и качественных изменений, системный подход, структурно-функциональный и сравнительный анализ, экономико-математические и статистические методы.

Теоретической базой явились работы отечественных и зарубежных исследователей в области налогообложения, межбюджетных отношений и бюджетного федерализма. В работе использованы законодательные и нормативные акты, публикации периодической печати по проблемам налогообложения, межбюджетного регулирования, аналитические и инструктивные материалы российских ведомств, международных организаций.

В качестве информационной базы автор использовал данные Министерства финансов РФ, Федеральной налоговой службы, документы спра-

вочно-правовых систем, информационные данные Государственных комитетов по статистике РФ и Республики Татарстан.

Научная новизна исследования, полученная лично соискателем, заключается в следующем:

1. Выявлены взаимосвязи между экономическим развитием и степенью децентрализации бюджетно-налоговой системы. Их суть выражается в том, что в зависимости от уровня децентрализации изменяется динамика формирования собственных доходов бюджетов административно-территориальных образований и, следовательно, уровень решения социальных задач территорий. Установлена эмпирическая взаимосвязь между степенью децентрализации налоговой системы, уровнем межбюджетного перераспределения налоговых доходов и экономическим ростом территориальных образований.

2. Обоснована необходимость повышения эффективности системы перераспределения налоговых доходов между бюджетами разных уровней. При наличии дисбаланса обеспечения расходных обязательств доходными источниками межтерриториальное выравнивание достигается посредством перераспределения доходов, формирующих Фонд финансовой поддержки субъектов РФ (ФФПР), Фонд компенсаций и другие фонды, путем взаимодействия бюджетов регионов и муниципальных образований через субвенции, трансферты и другие финансовые институты. Сделан вывод о необходимости перераспределения не только доходов федерального бюджета, но и доходов региональных и местных бюджетов (отрицательные трансферты) в целях обеспечения финансовыми источниками расходов на содержание объектов, находящихся в федеральной и региональной собственности.

3. На основе анализа результатов проведения реформы межбюджетных отношений предложена методика корректировки вертикальной несбалансированности бюджетной системы России. Даная методика позволяет выравнивать «вертикальные» диспропорции путем устранения несоответствия между расходными функциями региональных бюджетов и теми поступлениями, которые закреплены за данным уровнем бюджетной системы, посредством применения перераспределительных процессов.

4. Сформулированы предложения по повышению эффективности перераспределительных процессов между уровнями бюджетной системы на основе увеличения степени децентрализации налоговой системы, суть которой заключается в усилении полномочий субнациональных властей в

сфере мобилизации налоговых доходов, а также в перераспределении поступлений от конкретных видов налогов между уровнями бюджетной системы.

5. Предложена новая методика расчета межбюджетных трансфертов, применением которой опосредуется эффективное перераспределение налоговых доходов. Она основана на том, что для определения величины трансфертов применяется только один коэффициент межбюджетного выравнивания и с его помощью достигается сбалансированность доходов и расходов бюджетов всех уровней.

На защиту выносятся следующие основные положения:

□ Обоснование взаимосвязей между экономическим ростом, межбюджетными отношениями и налоговой нагрузкой посредством экономико-математических методов. Использование этой зависимости в управлении перераспределительными процессами налоговых доходов между бюджетами позволит более полно реализовать тенденции вертикального и горизонтального выравнивания.

□ Методика анализа эффективности перераспределения налоговых доходов в бюджетной системе России с точки зрения её выравнивающих свойств. Системообразующей основой методики выступает раскрытие и оценка уровней зависимости между расходными обязательствами конкретных властных структур и обеспеченностью их доходными источниками.

□ Обоснование модели финансовых потоков, образующихся в процессе перераспределения доходов бюджетов разного уровня, принимающих форму межбюджетных трансфертов и обеспечивающих межтерриториальное выравнивание бюджетных доходов (рис.1).

Теоретическая и практическая значимость работы. Обоснованные в исследовании выводы могут быть использованы органами государственного управления при разработке основных положений по корректировке бюджетно-налоговой реформы, формированию системы финансового регулирования социально-экономического развития регионов и муниципальных образований, формированию стратегии и тактики межбюджетных отношений на основе перераспределения бюджетных доходов.

Содержащиеся в работе теоретические положения и выводы использовались в учебном процессе при преподавании учебных курсов по государственному регулированию экономики, макро - и микроэкономике, эко-

номической теории, в рамках системы повышения квалификации и переподготовки государственных служащих.

Апробация работы. Предложения и рекомендации автора использованы налоговыми органами Республики Татарстан. Аналитические результаты научного исследования нашли свое отражение в практической работе автора в Управлении ФНС России по Республике Татарстан, а также использовались им в процессе преподавания курсов «Бухгалтерский учет» и «Инновационный менеджмент» в Казанском государственном энергетическом университете и в Академии управления «Татарский институт содействия бизнесу», а также в трех публикациях автора диссертационного исследования общим объемом 5,9 п.л.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих 6 параграфов, заключения, библиографического списка литературы, включающего 121 наименование. Работа изложена на 159 страницах, содержит 12 таблиц и 2 диаграммы и 1 рисунок.

II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обоснована актуальность темы, определены степень ее изученности, цель и задачи исследования, раскрыта научная новизна, практическая значимость и апробация полученных результатов, определены методологические подходы к исследованию проблемы.

Первая глава «Процесс перераспределения доходов в системе регулирования бюджетов» посвящена исследованию методологических основ перераспределения доходов в бюджетной системе России. В связи с этим в диссертации приведен ряд новых определений и трактовок основных понятий, используемых при рассмотрении проблемы.

Методологической базой межбюджетного перераспределения доходов бюджетов является теория бюджетного федерализма. Государственное регулирование территориального развития и перераспределения доходов бюджетов направлено на обеспечение равноценных условий жизни на территории регионов и муниципалитетов, на сокращение диспропорций в их социально-экономическом развитии.

В настоящее время ключевым требованием к любой налоговой системе является ее способность обеспечивать экономическую эффективность и социальную справедливость. Поиск их оптимального сочетания является для каждого государства постоянным процессом. Исходя из того, что в основе используемой в России налоговой системы лежит фискальный принцип налогообложения, в исследовании раскрывается такой ее важнейший

параметр, как оптимальное обеспечение сбалансированности бюджетной системы в федеративном государстве. Одним из способов достижения сбалансированности бюджетной системы выступает процесс перераспределения доходов между бюджетами разного уровня с точки зрения его выравнивающих свойств в отношении налоговых доходов.

Оценка эффективности налогового перераспределения показала, что одной из целей налогового воздействия является не только обеспечение определенного уровня налоговых поступлений в бюджет, но и способность налоговой системы позитивно влиять на экономические процессы с целью сбалансированности интересов и наилучшего удовлетворения социально-экономических потребностей общества, и в первую очередь, его наиболее активной и дееспособной части – хозяйствующих субъектов. Для оценки взаимосвязи между налоговым бременем и принимаемыми расходными решениями органов власти всех уровней, будь то федеральный, региональный или местный, предложена система распределения и перераспределения налоговых доходов между разными уровнями власти и схема закрепления налоговых доходов и полномочий, а также эффективные формы организации межбюджетных отношений и перераспределения доходов. Предложенная схема отражает основные виды доходов региональных и местных органов власти, которые зависят от налоговых источников.

В работе анализируется эволюция теоретических основ налогового регулирования бюджетов. Нормативные основы долгосрочной политики налогового регулирования бюджетов заложены в Бюджетном кодексе РФ, Налоговом кодексе РФ и в других нормативно-правовых актах. Она должна быть направлена на создание условий для эффективного перераспределения финансовых ресурсов с целью последовательной реализации функций федеральных, региональных органов власти и муниципального самоуправления.

Создание эффективной бюджетной системы - ключевая проблема в организации движения бюджетных средств в процессе реализации социально-экономических задач развивающегося общества. В связи с этим многообразие бюджетных систем можно представить следующими ее формами: централизованная, конфедеративная, децентрализованная. В основе организационной системы управления бюджетным устройством РФ, которое включает в себя структуру бюджетной системы, принципы её построения, взаимосвязи бюджетов и организацию бюджетного процесса, лежит оптимальная децентрализация бюджетной системы и налоговое ре-

гулирование бюджетов. Такое регулирование обеспечивает устойчивое динамичное равновесие начговой и бюджетной систем как составных частей общей финансовой системы государства

Одной из форм регулирования бюджетов является бюджетное перераспределение финансовых ресурсов, которое выступает объективно обусловленной формой финансовой помощи нижестоящим уровням бюджетной системы и прежде всего тем, которые в силу исторически сложившихся экономических условий не обеспечены средствами для осуществления своих полномочий.

Эффективное распределение налоговых полномочий способствует наиболее полному формированию доходов бюджетов. Поэтому в ходе проведения исследования было предложено два основных критерия перераспределения налоговых доходов: эффективность управления процессами перераспределения доходов; уровень соответствия доходных источников расходным полномочиям.

В мировой практике используются три основные модели распределения налоговых полномочий: федеральное распределение и использование налоговых источников; разделение источников доходов, полученных федеральным бюджетом; совместное использование одной и той же начговой базы.

В России в основе решения проблемы распределения налоговых полномочий между уровнями государственной власти лежит совместное использование одной и той же налоговой базы, введение вычета из налоговой базы на одном уровне власти в пользу налога, уплаченного на другом уровне.

В случае установления вычета уже уплаченного налога предельная налоговая ставка, используемая в процессе перераспределения, не может превышать 100%. Такой порядок приводит к сокращению межтерриториальной дифференциации налоговых ставок перераспределения доходов и, следовательно, к сокращению искажений в межтерриториальном выборе, так как:

$$Ta^* - Tb^* = (1 - Tc) * (Ta - Tb) \text{ меньше } (Ta - Tb) \quad (1),$$

где Ta , Tb , и Tc — собственные налоговые ставки в территориальных образованиях А и В, а также центрального правительства С, а Ta^* , Tb^* совокупные налоговые ставки для административно-территориальных образований А и В.

При данном методе органы управления, реализующие властные полномочия на вышестоящем уровне, вычигают из налоговых обязательств налогоплательщика сумму налога, уплаченную в бюджет нижестоящего уровня. Очевидно, что в такой ситуации целесообразно на федеральном уровне законодательно ограничить возможности региональных и муниципальных органов власти в определении собственных налоговых ставок, и тогда федеральная налоговая ставка будет представлять собой лишь предел увеличения ставки нижестоящими властями. Это условие является важнейшим, так как в результате налогового регулирования бюджетов должно обеспечиваться устойчивое динамическое равновесие не только внутри бюджетной и налоговой систем, но и всей системы конкурентного рыночного равновесия.

Исследования процесса перераспределения финансовых потоков позволяют сформулировать основные подходы, которые используются при распределении отдельных видов налогов между уровнями бюджетной системы. Обоснованы направления, в соответствии с которыми осуществляется перераспределение доходов в федеративном государстве, предполагающие следующую последовательность: полная централизация налоговых полномочий и налоговый доход; разделение налоговых доходов, централизованное разделение налоговых полномочий; децентрализованное разделение налоговых полномочий; унифицированное децентрализованное разделение налоговых полномочий; налоговая автономия субнациональных властей.

Идеология этой реформы проявляется в эффективном перераспределении между федеральным правительством, региональными администрациями и органами местного самоуправления всех основных полномочий по оказанию публичных услуг, обязательства по которым сопровождаются соответствующими доходными источниками.¹

Во второй главе работы «Формирование эффективной системы перераспределения доходов» рассматривается совершенствование модели перераспределения налоговых доходов бюджетов в системе регулирования межбюджетных отношений.

Перед государствами, которые включают в себя субнациональные административно-территориальные единицы, не однородные по различным характеристикам, такая дифференциация порождает проблему фор-

¹ Пугачев И. Доходы на реформа // Политический журнал. 2004. № 11. С. 57-59.

мирования доходов субнациональных бюджетов в целях обеспечения расходных обязательств.

В основе преодоления этого неравенства лежит форма организации межбюджетных отношений, которые определяются как финансовые взаимоотношения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в связи с регулированием бюджетных отношений, организацией и осуществлением бюджетного процесса

Основным принципом, декларируемым федеральными органами власти при осуществлении финансовой поддержки региональных и муниципальных административно-территориальных образований, выступает требование выравнивания доходов с помощью их налогового перераспределения между регионами и муниципальными образованиями. Именно для этих целей используется механизм межбюджетного выравнивания с помощью трансфертов из федерального бюджета.

Межрегиональное перераспределение доходов осуществляется в пользу менее обеспеченных регионов. При этом встречается множество ситуаций, когда в результате несовершенства применяемых методик перераспределения доходов нарушаются принципы выравнивания, т.е. финансовая помощь может и не приводить к прогрессивному перераспределению региональных доходов, а наоборот, усиливать экономическое неравенство регионов.

Перераспределение доходов бюджетов всех уровней позволяет рассматривать формирование этих доходов с точки зрения бюджетной обеспеченности. Параметры бюджетной обеспеченности на душу населения были и остаются основанием для принятия решения о перераспределении доходов бюджетов и осуществления на этой основе налогового выравнивания, отнесения тех или иных регионов к донорам или реципиентам и т.д. Для устранения недостатков такого подхода является полезным и вполне реальным переход от оценки бюджетной обеспеченности к анализу принципиально иной, более полной финансовой характеристики территорий всех уровней — их бюджетной зависимости. Речь идет о системном показателе, отражающем в разрезе каждого территориального образования масштабы и результативность сбора налогов и иных платежей в бюджеты всех уровней и расходования этих средств.

Федеративные страны с развивающейся или переходной экономикой зачастую попадают в ловушки несоответствия налоговой базы, которая на-

ходится в ведении субнациональных властей, их расходным обязательствам. В этих условиях децентрализация, как правило, сопровождается чрезмерным увеличением федеральных трансфертов и нарастанием трудностей при их распределении.

Реалистичная система межбюджетных отношений с четким разграничением бюджетно-налоговой ответственности является для этого необходимым, но не всегда достаточным условием.

В целях обоснования взаимосвязи, отражающей зависимость в динамике изменения основного капитала производственного предприятия – налогоплательщика $Y(F, L, q)$ от объема налоговых поступлений по конкретному виду налога – T и изменения ставки налога – q , проведено исследование влияния факторов на анализируемую совокупность в конкретном временном периоде с использованием метода детерминированного факторного анализа.

$$T = qY(F, L, q) \quad (2)$$

В качестве исследуемого объекта рассмотрен налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ), который непосредственно связан со сферой промышленного производства. Анализ проведен с использованием базовых отчетных данных Управления ФНС России по Республике Татарстан, отражающих суммы мобилизованного в доходы федерального бюджета и консолидированного бюджета региона налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) за период 2002, 2003, 2004 годы. Вместе с тем, рассмотрена динамика изменения налоговой ставки по НДПИ в зависимости от базовых и расчетных показателей, используемых для определения величины налога, подлежащего уплате в бюджет.

Полученный результат показал, что динамика изменения стоимости основных производственных фондов находится в прямой зависимости от объема налоговых поступлений по конкретному виду налога и в обратной зависимости к изменению величины налоговых ставок, т.е. нельзя бессистемно увеличивать и (или) уменьшать ставки налогов без осуществления необходимых расчетов экономического эффекта от проводимых преобразований, влияющих на динамику развития сферы производства.

Наряду с системой финансовой поддержки регионов межрегиональное перераспределение доходов может осуществляться путем формирования системы собственных доходных источников консолидированных бюджетов регионов и муниципальных образований.

Для бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований предлагается рассмотреть введение на региональном и (или) муниципальном уровнях потребительского налога - одного из простых в администрировании и обладающего предпосылками к наиболее полной мобилизации платежей в бюджет.

Оценка воздействия налогообложения на благосостояние налогоплательщика с точки зрения социальной справедливости показывает, что налоговая система может выравнивать не только доходы экономических агентов регионов, но и налоговые доходы региональных властей. При этом необходимо различать перераспределительные и стабилизационные свойства налоговой системы. Если межбюджетные трансферты используются для выравнивания доходов регионов в определенный момент времени, то стабилизационные функции межбюджетной финансовой поддержки выражаются в компенсации регионам снижения налоговых доходов, связанного с внешними воздействиями, т.е. в выравнивании доходов регионов во времени. Федеральные органы власти наделены правом стабилизации региональных бюджетных доходов путем перераспределения налоговых доходов и налоговых полномочий между уровнями бюджетной системы.

Межрегиональное перераспределение доходов осуществляется с помощью межбюджетных трансфертов, расчет суммы которых включает три выравнивающих коэффициента K , S , B . На основе анализа обоснованности применения этих коэффициентов, в исследовании предлагается пересмотреть методику межбюджетного выравнивания, посредством которой в настоящее время достигается равенство между доходными источниками и бюджетными расходами региональных консолидированных бюджетов. Показатель, определенный как межбюджетный трансферт, может быть представлен следующей формулой

$$Tr = S * ((K * E + (1 - K) * E_b) - (B * T + (1 - B) * T_b))^2 \quad (3), \text{ где}$$

T - налоговые доходы региона (посупления от региональных и местных налогов, а также средства федеральных налогов, зачисляемых в региональный бюджет), E — расходы бюджета региона, T_b - налоговый потенциал региона, рассчитанный по собственным и регулирующим налоговым доходам, E_b — нормативы расходных потребностей региона

Коэффициент K является показателем, регулирующим расходные обязательства региона и фактически производимые расходы, а B отражает

² Бюджетный фонд России и др. Россия, 2001.

взаимосвязь между налоговыми доходами региона и его налоговым потенциалом S - коэффициент межбюджетного выравнивания

Для достижения большего эффекта межрегионального выравнивания предлагается показатели, обеспечивающие выравнивание доходов и расходов региональных бюджетов, представить в виде константы, равной 1 ($K=1$ и $B=1$), тогда формула трансфера Tr будет представлять собой разницу между фактически полученными регионами налоговыми доходами и доходами, соответствующими налоговым обязательствам, скорректированную на коэффициент межбюджетного выравнивания S .

Тогда формула, отражающая расчет величины трансфера, может иметь следующий вид:

$$Tr = S * (((F + E_b) / 2) - ((T + T_b) / 2)) \quad (4)$$

Произведя преобразования, получим единственное ограничение:

$$Tr - S * A \quad (5)$$

$$\text{где } A = ((E + E_b) / 2) - ((T + T_b) / 2) \quad (6)$$

Данная формула может быть использована для определения потребности в дополнительных средствах, необходимых для обеспечения бюджетного выравнивания. Потребность в средствах и сумма расходных обязательств не должна быть переменной величиной, так как перераспределение налоговых доходов между уровнями бюджетной системы целесообразно ориентировать на жестко установленные суммы доходов и расходов. Если структура расходов изменяется, то это должно происходить в рамках конкретных федеральных программ, под которые должно выделяться финансирование из других источников (федеральный бюджет, стабилизационный фонд и т.п.).

Исходя из вышеизложенного следует, что предлагаемая методика и соответствующая ей формула описывают фактические объемы финансовой помощи, которая выделяется субъектам РФ и муниципальным образованиям

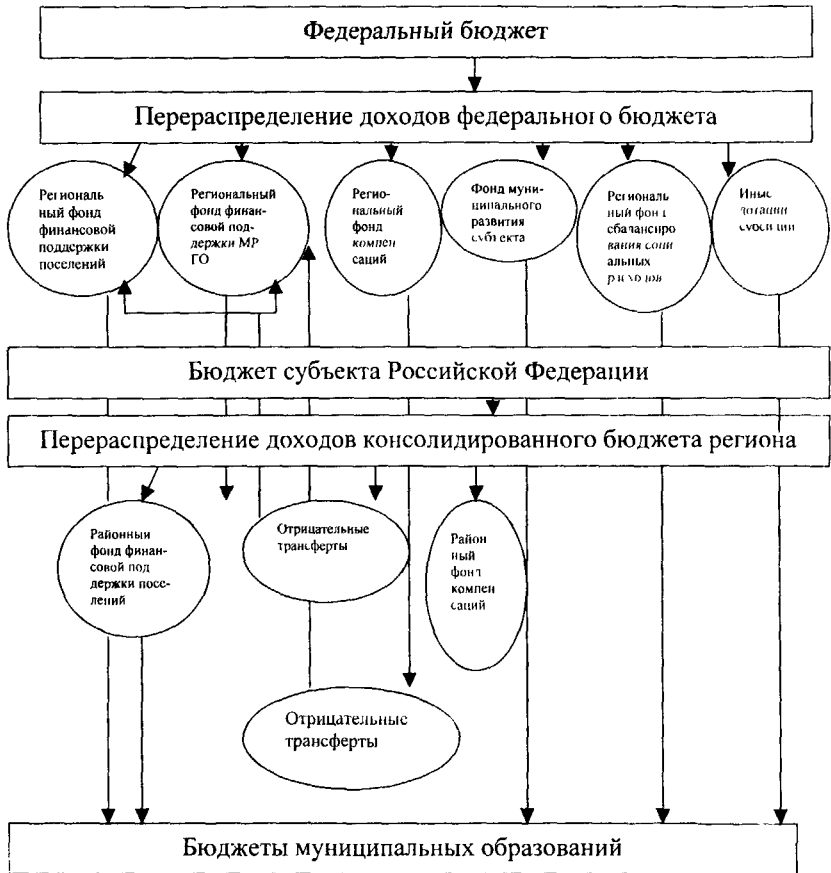


Рис 1 Модель финансовых потоков, образующихся в процессе перераспределения доходов всех уровней бюджетов

Обоснованность приближения двух вышеприведенных коэффициентов K и B к 1 продиктована также специфическими условиями административно-территориального устройства Российской Федерации и потребностями межтерриториального выравнивания бюджетов. В приведенном рисунке (см. рис. 1) отражены финансовые взаимосвязи между бюджетами, которые выражаются в форме трансфертов

Если доходы регионов и муниципальных образований будут превышать расходные обязательства то коэффициент межбюджетного

выравнивания S будет представлен отрицательным числом и определенный таким образом гренсферг будет называться отрицательным.

Важнейшими факторами, определяющими зависимость региональных бюджетов от финансовой помощи из федерального бюджета, структуры региональных расходов и прямых расходов Федерации на территории субъекта РФ, являются пропорции перераспределения доходов и разделения расходов между федеральным и региональным бюджетами. Поэтому, говоря о сбалансированности бюджетной системы, целесообразно использовать следующий порядок перераспределения финансовых потоков: перераспределение бюджетных доходов между федеральным центром и регионами через механизм налогов; перераспределение бюджетных расходов между федеральным центром и регионами по следующим направлениям: прямые (непрограммные) расходы в регионах за счет средств, выделяемых министерствам и ведомствам; прямые инвестиции из федерального бюджета посредством финансирования федеральных инвестиционных, целевых программ; косвенные инвестиции из федерального бюджета на социальное развитие посредством финансирования социальных программ развития регионов и расходования средств целевых бюджетных фондов; доленое участие государства в инвестициях коммерческих структур и предоставление средств в рамках Бюджета развития государственных гарантий под проекты, осуществляемые юридическими лицами; финансовая помощь из вышестоящего бюджета, включающая в себя прямые трансферты, средства, выделяемые на возвратной основе, целевую финансовую помощь и т.п.

Практическая потребность в перераспределении финансовых потоков и в межрегиональном выравнивании в современных условиях возросла вследствие того, что существующие тенденции нарастания горизонтальной дифференциации бюджетной обеспеченности регионов трансформируются.

Предпосылки к решению проблемы построения единой системы бюджетного выравнивания обоснованы еще и тем, что доля валового регионального продукта 10-ти наиболее обеспеченных регионов увеличилась до 48%. Разрыв в уровнях доходов населения в этой десятке регионов по сравнению с 10-ю наименее обеспеченными регионами увеличился до 3,3 раза (при том, что коэффициент соотношения самых

«богатых» и самых «бедных» регионов с учетом стоимости жизни составил 1:6).

Отсутствие эффективных механизмов управления перераспределительными процессами в бюджетной системе РФ опосредуют целесообразность выработки конкретных требований к формированию бюджетной политики отдельно взятого государства, которые в общем виде можно сформулировать следующим образом:

– распределение доходного потенциала бюджетной системы должно проводиться в соответствии с ресурсоемкостью каждого уровня бюджетов и с учетом критериев, характеризующих уровень самодостаточности составляющих элементов бюджетных ресурсов;

– распределение расходных бюджетных полномочий по уровням бюджетной системы следует осуществлять исходя из оценки затратноёмкости предоставляемых услуг каждым уровнем власти и их потребления.

Таким образом, бюджетную систему можно сбалансировать только на основе сопоставимости характеристик ресурсоемкости бюджетных услуг и затратноёмкости их потребления на каждом уровне бюджетной системы. Это и есть реальный критерий макроэкономической сбалансированности.

В заключении диссертации представлены основные теоретические положения, практические выводы и рекомендации автора.

По материалам диссертационного исследования опубликованы следующие работы:

1. Захарова Е.А. Оптимизация бюджетных расходов – источник развития информационных технологий. // Информационные ресурсы России. – 2005. - № 2. (3,1 п.л.).

2. Захарова Е.А. Две программы: реформирование бюджетного устройства и монетизация льгот. Цели общие, исполнение разное. // Проблемы экономики. – 2005.- № 2. (2,5 п.л.).

3. Захарова Е.А. Актуальные вопросы перераспределения налоговых полномочий между уровнями бюджетной системы России. - Тезисы Всероссийской научно-практической конференции «Обеспечение устойчивого экономического роста и социального развития России», ВЗФЭИ – М. Изд-во ВЗФЭИ, 2005.(0,3 п.л.).

3
2005

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени кандидата
экономических наук

Захаровой Елены Аркадьевны

Тема диссертационного исследования:
«Налоговое перераспределение доходов в
бюджетной системе России»

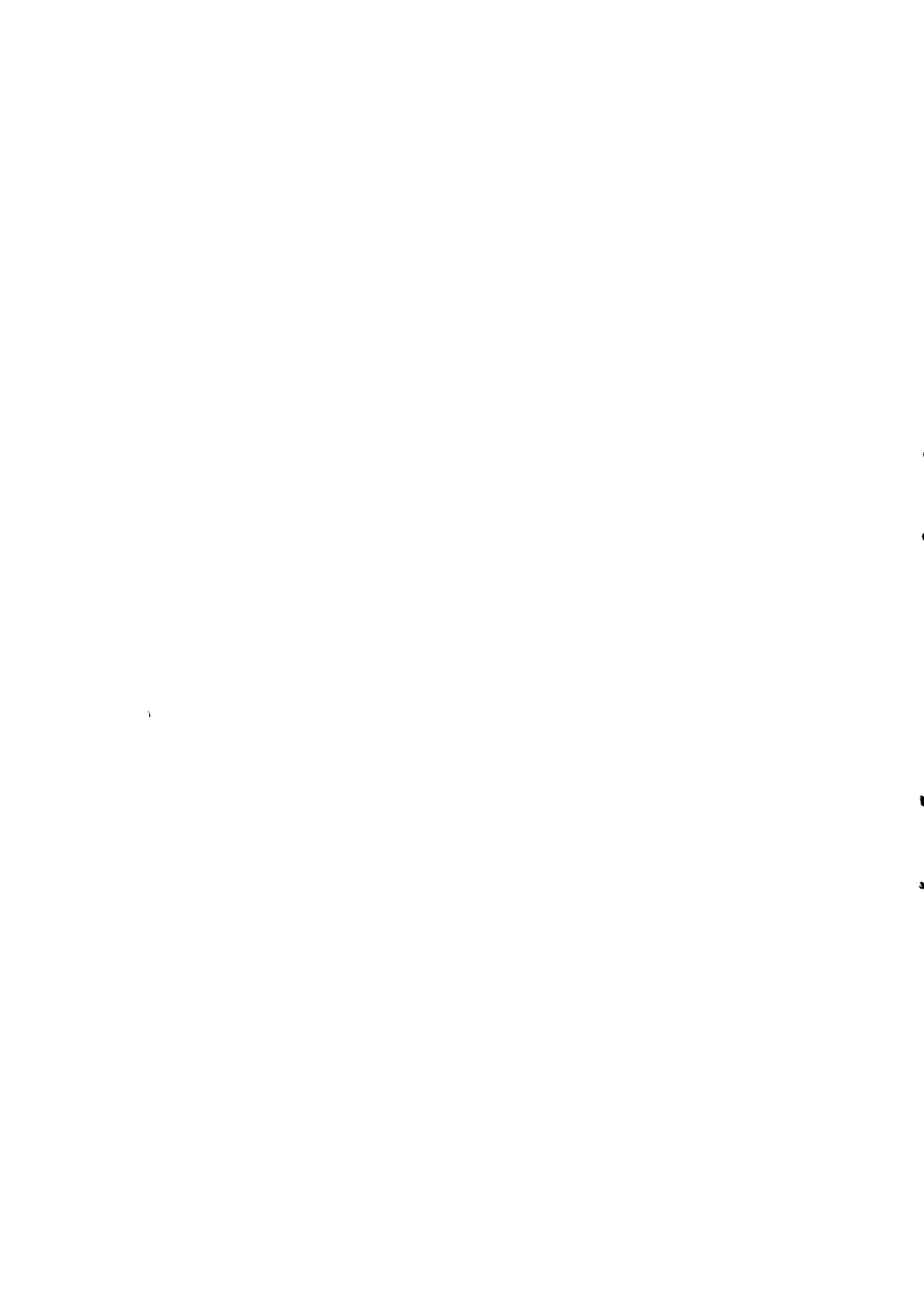
Научный руководитель
доктор экономических наук, профессор Пеньков Борис Ефимович

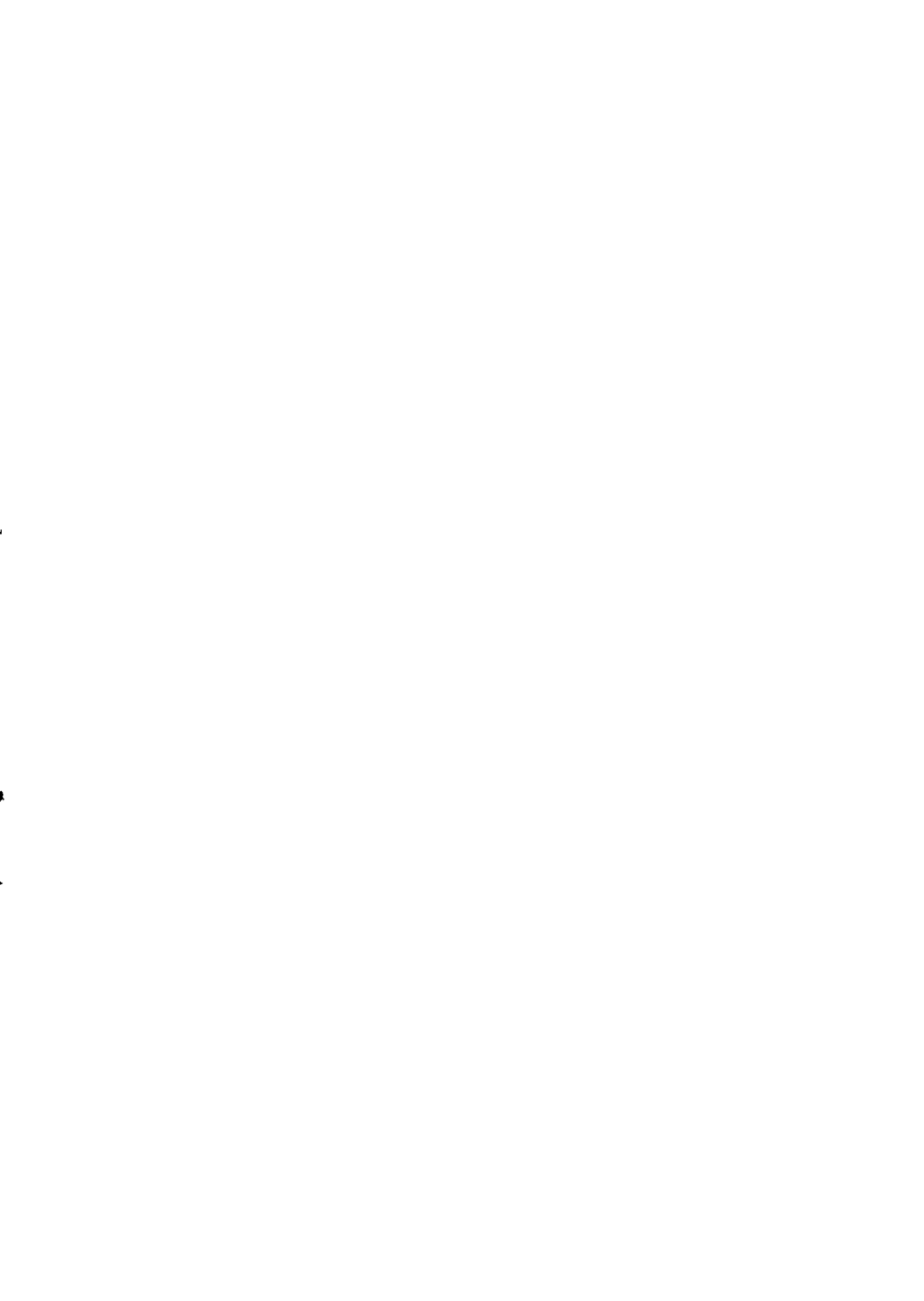
Изготовление оригинал-макета
Захарова Елена Аркадьевна

Подписано в печать 26 апреля 2005 г. Тираж 80 экз. Усл. 1,00 п л

Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМГ РАГС. Заказ № 166
119606, Москва, пр-т Вернадского, 84





№ - 9924, .

РНБ Русский фонд

2006-4
6717