**СОДЕРЖАНИЕ**

Введение

Глава 1.

Место и роль межбюджетных отношений.

1.1.Формирование бюджетных отношений в России.

1.2 Механизм межбюджетных отношений.

Глава2.

Правовая характеристика бюджетного регулирования в Астраханской области.

2.1.Нормативно правовое регулирование бюджетной системы Астраханской области

2.2. Анализ практики работы Астраханского представительного собрания в сфере совершенствования бюджетного законодательства.

Глава 3.

Экономические переходы к реализации принципа бюджетного федерализма в Астраханской области.

3.1. Разграничение полномочий в сфере межбюджетных отношений.

3.2. Минимальные социальные стандарты

Заключение

Законодательство и используемая литература

ПРИЛОЖЕНИЯ

# Введение

Провозглашенные в Конституции Российской Федерации принципы федеративного устройства нашего государства требуют:

- коренного пересмотра межбюджетных отношений,

- разработки эффективной системы бюджетного федерализма,

-решения таких проблем, как реализация принципов разделения пол­номочий в финансовой сфере между федеральными и региональны­ми органами государственной власти,

- создание дееспособного механизма бюджетных взаимоотношений между ними, а также между субъектами федерации и органами мест­ного самоуправления.

 Целью работы является системный анализ экономических отношений, складывающихся в сфере межбюджетных отношений. В работе автор ставит следующие задачи:

 -исследование реализации принципа федерализма в межбюджет­ных отношениях;

 -анализ практики деятельности исполнительного органа власти Астраханской области в сфере совершенствования бюджетного законодательства , исполнения доходов и расходов бюджета. В соответствии с Положениями Конституции РФ и Федеративного До­говора об общественном согласии, основополагающим принципом меж­бюджетных отношений является сочетание общегосударственных и регио­нальных интересов, включая интересы местных бюджетов при относитель­ной достаточно высоко регламентируемой государством степени самостоятельности входящих в Федерацию ее субъектов и их бюджетов. Практика последних лет показывает чрезмерно высокую и необоснованную долю финансовых ресурсов республиканского (федерального) бюджета (60-70%) в объеме консолидированного бюджета.

В работе обосновывается вывод о том, что доля территориальных бюджетов должна увеличиваться в связи с массовой передачей на финан­сирование этих бюджетов объектов социальной и производственной ин­фраструктуры приватизированных и акционированных предприятий, а также конверсируемых предприятий военно-промышленного комплекса и некоторых федеральных программ.

В представленной работе предложен анализ перераспределения доходов в пользу территорий. Актуальность этой задачи связана с тем, что до сих пор не решена возникшая в переходный период задача сокращения встречных финансовых потоков. В 1997 году 78 (87,6%) из 89 бюджетов субъектов Федерации балансировались с помощью оказания финансовой поддержки из федерального бюджета (трансферты), в то время как в 1989 году дотировалось не более 1% территориальных бюд­жетов всех уровней. Парадоксально, что нуждающимися оказались почти все территории, в том числе и территория Астраханской области.

В дипломной работе предполагается также рассмотреть состояние и проблемы совершенствования налоговой законодательной базы в плане ее воздействия на межбюджетные отношения.

На сегодняшний день насчитывается около 900 законов, подзаконных актов, инструкций, разъяснений, которые регулируют вопросы налогооб­ложения, бюджетных отношений. Этот массив документов неупорядочен, а налогоплательщик зачастую не знает о существовании некоторых из них. В поиске наиболее эффективных, оптимальных решений по реформи­рованию налоговой системы, бюджетных отношений интересен опыт со­трудничества с представителями органов власти других субъектов Федера­ции в рамках созданных Ассоциаций регионов, таких как Большая Волга, а также изучение зарубежного опыта бюджетного устройства.

В последнее время опубликовано немало интересных работ, содержа­щих предложения и рекомендации по совершенствованию работы над бюджетами на местах. В то же время, в соответствующей литературе не­достаточно уделено внимания теоретическим и прикладным аспектам функционирования местных бюджетов.

В этой связи, вполне уместным выглядит предлагаемый в работе ана­лиз проблем формирования правовых гарантий четкой организации бюд­жетного процесса, исполнения и контроля бюджета, ответственности за допущенные нарушения.

Заслуживает внимания работа финансового управления по формированию эффективной системы бюджетных отношений на регио­нальном уровне управления, имея в виду оздоровление экономики народ­ного хозяйства области на основе создания региональной расчетной сети с организацией системы вексельного обращения.

Все вышеизложенное, по мнению автора, является актуальным и зло­бодневным для законодательных органов власти субъектов Федерации и выработанные предложения могут быть положены в основу рекомендаций, направляемых в порядке законодательной инициативы в органы Федераль­ного Собрания Российской Федерации при разработке новых федеральных законопроектов по совершенствованию налоговых и финансово-бюджетных отношений.

# Глава 1.

# Место и роль межбюджетных отношений.

##

## 1.1.Формирование бюджетных отношений в России.

Нынешняя система межбюджетных отношений, сформированная в основном в 1994 г., преследова­ла объективно обусловленые цели создания меха­низма выравнивания социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.Былисозданы предпосылки для перехода от господство­вавшего в 1991—1993 гг. индивидуального согла­сования объемов финансовой поддержки отдель­ных регионов к единым правилам распределения финансовой помощи на основе формализованных и уже в силу этого более объективных критериев и расчетов.

В основе реформы лежали четыре принципиаль­но новых для бюджетной системы России подхода.

Во-первых, субъектам Федерации было предос­тавлено право самостоятельно устанавливать став­ку налога на прибыль предприятий и организаций, поступающего в их бюджеты.

Во-вторых, вводились единые нормативы отчис­лений от федеральных налогов в бюджеты регио­нов. Это в основном касалось налога на добавлен­ную стоимость (НДС). Теперь в бюджеты субъек­тов Федерации должны были поступать 25% от со­бранного на территории НДС, тогда как прежде эти пропорции устанавливались индивидуально для различных регионов. В 1996 г. был сделан дальней­ший шаг в этом направлении: были утверждены стабильные для ближайших трех лет пропорции раз­деления федеральных налогов между центром и ре­гионами.

В-третьих, была создана нормативная база вве­дения региональными и местными властями соб­ственных налогов.

Наконец, в-четвертых, что самое важное, в со­ставе федерального бюджета был образован Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР), сред­ства которого (трансферты) должны были рас­пределяться между субъектами РФ по специаль­ным критериям и формулам. Распределение средств ФФПР проводится на основе многосту­пенчатых расчетов.

Такие подходы к регулированию межбюджет­ных отношений (с незначительными вариациями) были реализованы в законах о федеральном бюд­жете на 1994-1997гг.

 Создание основ рыночной экономики в Российской Федерации требу­ет проведения адекватной финансово-бюджетной и налоговой политики. Это обусловило необходимость разработки эффективной системы бюджет­ного федерализма. Федерализм в определенном понимании можно рас­сматривать как отношения в государстве с федеративным устройством ме­жду центральными органами власти и органами власти субъектов федера­ции по поводу полномочий и функций, разграниченных между ними, исхо­дя из задачи сочетания принципов централизма и децентрализма в той ме­ре, в какой они в наибольшей степени обеспечивают единство обществен­ных интересов и интересов населения, проживающего на территории субъ­ектов федерации и входящих в него административно- территориальных образований. Иными словами, принципам федерализма присущи следую­щие элементы:

- определение государства как единого целого, имеющего федера­тивный характер устройства;

- разграничение полномочий между уровнями государственной вла­сти на основе договорного или договорно-конституционного порядка;

- максимально возможная реализация самостоятельности субъектов федеративных отношений в осуществлении принадлежащих им полномо­чий;

- формальное равноправие субъектов федерации по отношению к федеральным органам государственной власти;

- право участников федеративных отношений на двустороннее регу­лирование государственно-властных полномочий;

- право субъекта федерации .вносить специфику в определение фор­мы своей политической организации;

- наличие системообразующего единства и неразрывной связи субъ­ектов федерации;

- коллективная обязанность субъектов федерации сохранять целост­ность ее исторически сложившейся территории.

Бюджетный федерализм это - форма бюджетного устройства в федеративном государстве, которая предполагает реальное участие всех звеньев бюджетной системы в едином бюджетном процессе, в равной степени ориентированном и на учете интересов всех участников бюджетного процесса. Более того поиск компромисса этих интересов это и есть социальная ориентация бюджетной политики, которая реализуется в рамках принципов бюджетного федерализма методами бюджетного регулирования.

Основные черты бюджетного федерализма можно описать следующим образом:

1. Равноправие субъектов федерации в части межбюджетных взаимо­отношений, включая взаимоотношения с федеральным центром;

2. Самостоятельность бюджетов разных уровней;

3. Законодательное разграничение бюджетной ответственности между федеральными и региональными органами власти и управления;

4. Определенное соответствие финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении органов власти и управления различных уровней, полномочиям и выполняемым функциям этих органов;

5. Применение единых формализованных методов распределения цен­трализованной финансовой помощи нижестоящим бюджетам.

Эти признаки были закреплены в Законе РФ от 10.10.91г. "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса". Этим законом была про­возглашена самостоятельность республиканского бюджета РФ и бюджетов субъектов РФ, которая выражается в наличии независимых доходов каждо­го бюджета, а также в том, что бюджет каждого уровня разрабатывается и утверждается соответствующими органами власти и управления. Этим же законом было предусмотрены меры по сохранению единства бюджетной системы, которое должно обеспечиваться единой правовой базой, исполь­зованием единой бюджетной классификации и т.п.

В названном Законе также были закреплены некоторые другие важные положения, оказавшие огромное влияние на специфику проявления бюд­жетного федерализма. Так, в законе не употребляется понятие "единого государственного бюджета РСФСР", хотя введение такого понятия было бы логичным при выходе РСФСР из Союза ССР и сохранении тенденции на централизацию бюджетов. Вместо него в законе говорится о понятии "бюджетная система" (ст.2).

В плане построения бюджетная система включала на правах самостоятельных элементов бюджеты регионов, входящих в состав Р.Ф., что закреплено в ст. 7 Закона. Закрепление принципа самостоятельности бюджетов содержится в статье 9 Закона. "Самостоятельность бюджетов обеспечива­ется наличием соответствующих источников доходов и правом определять направление их использования и расходования. К собственным источникам доходов бюджетов относятся: закрепленные Законом доходные источники для каждого уровня бюджетов; отчисления по регулирующим доходным источникам; дополнительные источники, устанавливаемые самостоятельно Верховными Советами Республик в составе РФ, местными Советами на­родных депутатов в рамках законодательства РФ".

Но как и большинство Законов РФ, данный Закон РФ не был законом прямого действия и говорить в нем о закреплении принципа бюджетного федерализма можно лишь в сопоставлении с другими законами, приняты­ми позднее.

Анализируя принятые Законы следует сделать вывод о том, что в них законодательно закреплено право получения дополнительных средств для покрытия непредусмотренных расходов соответствующего бюджета в слу­чае принятия решения вышестоящих органов государственной власти, в соответствии с которым увеличивается расходная или уменьшается доход­ная часть данного бюджета. Однако в законодательных актах, принимаемых органами государственной власти и управления, содержащих подоб­ные решения, неуказывается источник компенсации расходов нижестоя­щих бюджетов, а также в какие сроки данная компенсация будет перечис­лена в соответствующий бюджет.

В Законе РФ "Об основах бюджетного устройства и бюджетного про­цесса в РСФСР" самостоятельность бюджета каждого уровня определяется наличием закрепленных и регулирующих доходов бюджета каждого уров­ня.

В 1995-1996 гг. по Закону о федеральном бюджете РФ 10% подоход­ного налога с физических лиц поступает в федеральный бюджет, а 90% - в бюджета субъектов Федерации и местные бюджета; 75% НДС направля­ется в федеральный бюджет, а 25% - в бюджета субъектов Федерации;

13% налога на прибыль предприятий и организаций поступает в федераль­ный бюджет и до 22% (для банков и страховых организаций - до 30%) - в бюджета субъектов Федерации и т.д. Основная часть налоговых доходов субъектов Федерации и местных бюджетов в настоящее время формирует­ся за счет регулирующих доходов.

 Разделение налогов на федеральные налоги, налоги субъекта Р.Ф. и местные налоги было произведено Законом РФ "Об основах налоговой системы в РФ" от 27.12.91 года, (статья 18). Статьи 19,20,21 содержат кон­кретный перечень федеральных налогов, налогов республик в составе РФ, краев, областей, автономной области, автономных округов, а также мест­ных налогов. При этом следует отметить, что данный перечень первона­чально являлся исчерпывающим и вводить новые налоги, дополнительно к уже имеющимся, субъекты РФ и органы местного самоуправления не мог­ли. Кроме этого, необходимо также отметить, что в данном Законе наибольшее число и наиболее доходные налоги отнесены к федеральным, по­скольку они являются территориально более мобильными, а к налогам субъектов федерации в соответствии с законом были отнесены налоги тер­риториально наименее мобильные, но и менее доходные налоги (на иму­щество, лесной доход, земельный налог).

А выравнивание финансовых условий в регионах до 1996 года шло в основном за счет предоставления каждому конкретному региону опреде­ленного процента отчислений от НДС. Причем разброс данных отчислений был в 1995 году от 5% до 20%.

Существующая система регулирования территориальных бюджетов имеет ряд преимуществ. Она позволяет обеспечить необходимыми средствами территориальные бюджеты независимо от производительности местных источников, создает предпосылки к выравниванию уровней разви­тия отдельных территориальных единица стимулирует территориальные органы власти к выполнению планов мобилизации федеральных и регио­нальных налогов.

В то же время используемый метод регулирования территориальных бюджетов имеет недостатки. Основной - наличие элементов субъ­ективности при формировании регулирующих доходов территориальных бюджетов. Это выражается в не всегда объективном установлении вели­чины нормативов отчислений от регулирующих налогов и выборе их со­става. Этот недостаток будет устранен с введением в практику бюджетного планирования государственных минимальных социальных стандартов.

Помимо регулирующих доходов в качестве доходов бюджета Законом РФ "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР" предусмотрены дополнительные источники средств, выделяемые феде­ральными властями. Сюда можно отнести, например, субвенции, дотации, кредитные ресурсы.

Дотация и субвенция как методы наделения финансовыми ресурсами территориальных бюджетов не совершенны. Эти источники лишены сти­мулирующих средств, они создают у территориальных органов власти иж­дивенческое настроение.

Тем не менее, отмечая все негативные стороны дотации и субвенции, полностью исключить их как методы наделения территориальных бюдже­тов необходимыми средствами нельзя. При формальном подходе к реше­нию проблемы ликвидации дотационности этих бюджетов и передаче им в больших размерах отчислений от неустойчивых источников доходов их по­ложение может быть ухудшено.

Субвенция - объем государственных средств, выделяемых на безвоз­мездной основе из бюджета вышестоящего уровня на конкретные цели для выравнивания социально-экономического развития соответствующего субъекта Федерации или административно-территориального образования (органа местного самоуправления).

Дотация - сумма, выделяемая из бюджета вышестоящего уровня в случаях если закрепленных и регулирующих доходов недостаточно для формирования минимального бюджета нижестоящего территориального уровня.

Кредитные ресурсы - средства, передаваемые другим бюджетам на кредитной (возвратной) основе.

В мировой практике действуют две классические (условно) схемы "вертикального" (и частично "горизонтального") выравнивания:

1 .Американская модель - когда доходная часть бюджетов всех уров­ней формируется преимущественно за счет собственных источников, т.е. федеральные налоги поступают в федеральный бюджет, штатовские - в бюджет штатов, местные налоги - в местные бюджеты;

2.Германская модель основана на том, что доходная часть бюджетов всех уровней преимущественно формируется за счет законодательно опре­деленных отчислений (долей) от единых (федеральных) налогов (при нали­чии и раздельных налогов).

Российская система бюджетного регулирования на сегодняшний день является своеобразным гибридом американской, германской и (в большей степени) бывшей советской системы. Наряду с этим в законе, определен механизм достижения такого уров­ня закрепленных доходов, чтобы можно было обходится без привлечения дополнительных средств из вышестоящих бюджетов. Предусматривается, что вышестоящие органы власти для указанной цели должны преобразо­вать часть передаваемых ими нижестоящим бюджетам отчислений полностью или фиксированную долю, закрепляемую за этими бюджетами на долговременной основе доходов.

Соответственно предлагается уменьшить размер нормативов отчисле­ний, утверждаемых на год. Одновременно ограничиваются возможности для снижения нормативов отчислений от регулирующих доходов. Сниже­ние их не допускается по причине фактического увеличения в текущем го­ду уровня закрепленных доходов. Условием применения этого требования должно быть наличие того, что оно явилось результатом финансово-хозяйственной деятельности на данной территории или следствием введе­ния органами местного самоуправления в пределах своей компетенции ме­стных налогов и сборов.

Этот порядок должен служить росту заинтересованности территори­альных органов власти в систематическом повышении уровня закреплен­ных доходов. В данном законе для каждого территориального уровня зафиксированы основные виды доходов, которые в случаях в порядке и на условиях, установленных законами Российской Федерации и этим законом, зачисляются в соответствующие бюджеты. В нем также определены общие принципы составления, рассмотрения проектов территориальных бюджетов, утверждение бюджетов и их уточнения в ходе исполнения, контроля за исполнением бюджетов органами государственной власти, рассмотрения и утверждения этих бюджетов. Предусмотрено соответствующее взаимодей­ствие между органами власти разных уровней в обеспечении исходными данными для составления проектов бюджетов и разграничения полномо­чий между представительными и исполнительными органами власти на всех этапах бюджетного процесса. В законе определен порядок рассмотре­ния разногласий между нижестоящими и вышестоящими органами власти по показателям бюджетного регулирования - нормативам отчислений и принятым в их расчет сумм контингентов доходов, дотациям и субвенциям, а также по перечню и фиксированным не менее, чем на 5 лет долям дохо­дов, закрепляемых за соответствующим бюджетом, видам и суммам расхо­дов, передаваемых в нижестоящие бюджеты.

В условиях проведения экономических реформ в России процесс строительства бюджетной системы осуществлялся в несколько этапов, исходя из особенностей процесса демократизации нашего государства и процесса становления бюджетного законодательства России.

Первый шаг на этом пути был заложен в российском Законе "Об ос­новах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР" (1991 г.), а затем - в Конституции РФ, в которой четко выделены три качественно новых звена в составе бюджетной системы России. Верхнее звено пред­ставлено федеральным бюджетом РФ, среднее - региональными бюджетами субъектов Российской Федерации, низовое - местными бюджетами.

Однако известно, что субъекты Российской Федерации имеют разный государственно-правовой статус, среднее звено бюджетной системы РФ представлено пятью различными видами ре­гиональных бюджетов. Среди них выделяют: республиканские бюджеты республик в составе РФ, краевые бюджеты, областные бюджеты (включая и областной бюджет автономной области), окружные бюджеты автоном­ных округов, городские бюджеты двух городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

Низовое звено бюджетной системы также представлено разными ви­дами бюджетов. В зависимости от видов муниципальных образований, на территории которых они функционируют, выделяются своей численно­стью сельские, поселковые, городские и районные бюджеты.

Второй шаг построения бюджетной системы РФ заключался в опре­делении принципов бюджетного устройства России.

Третий шаг в построении новой бюджетной системы был сделан в 1992 г., когда начался процесс разграничения доходных источников между звеньями бюджетной системы взамен ранее применявшегося метода распределения доходов, применявшегося с целью сбалансирования каждого бюджета.

Осуществленные в 1994—1997 гг. шаги в области совершенствования межбюджетных отношений были тем не менее недостаточны, и основные недостат­ки системы межбюджетных отношений продолжа­ют сохраняться. К их числу можно отнести следую­щие моменты.

**1. Сохраняющаяся индивидуализация межбюд­жетных отношений.** Отсутствие четкой норматив­но-законодательной базы, запутанность и субъек­тивизм правил и процедур распределения финан­совой помощи, слабая экономическая обоснованность критериев бюджетного выравнивания являются ис­точником постоянных конфликтов между федераль­ным центром и регионами.

**2. Несогласованность механизма финансовой под­держки регионов с целями и задачами государствен­ной финансово-экономической политики.** Механизм бюджетного выравнивания в его нынешнем виде не может быть использован в качестве инструмента для реализации федеральной экономической и фи­нансовой политики.

**3. Отсутствие целевой направленности финансо­вой поддержки субъектов Федерации.** По своему экономическому содержанию трансферты ФФПР являются дотациями, которые используются по

усмотрению региональных властей. Федеральное правительство лишено возможности не только от­слеживать использование на местах федеральной помощи, но и. что самое важное, оказывать эконо­мическое влияние на бюджетную политику субъек­тов Федерация, стимулируя ассигнования в при­оритетные с точки зрения общенациональных ин­тересов сферы и отрасли.

**4. Ограниченность сферы формализованного рас­пределения финансовой помощи регионам.** Значи­тельная часть федеральных средств по-прежнему поступает в регионы по неформализованным кана­лам, без предварительного распределения этих средств в федеральном бюджете.

**5. Недостаток "прозрачности" методики расчета трансфертов.** Действующая методика расчетов трансфертов ФФПР настолько сложна и запутана, что воспроизвести (и, следовательно, проверить) результаты ее использования за пределами Мин­фина РФ практически невозможно. Она перегру­жена исходными данными (несколько десятков па­раметров по каждому региону), которые каждый год пересматриваются и согласовываются с пред­ставителями регионов. Многоступенчатая и громоз­дкая процедура расчетов предусматривает исполь­зование разного рода поправочных коэффициен­тов, "добавления" или "исключения" тех или иных составляющих, слабо обоснованных группировок регионов и т.д.

**6. Отсутствие стимулов для региональных и мес­тных властей укреплять собственную налоговую базу. В** настоящее время налоговая база регионов факти­чески оценивается прямым счетом методом "от до­стигнутого". Отчетные данные о собранных на тер­ритории региона налогах ежегодно пересчитывают­ся по неформализованной методике на условия сле­дующего бюджетного года . При этом исполь­зуется унаследованная от советских времен процедура согласования ожидаемых поступлении по основ­ным видам налогов с представителями регионов.

**7. Отсутствие обоснованной методики оценки бюд­жетных потребностей регионов.** Действующая ме­тодика определения трансфертов предусматривает ежегодный пересчет основной части бюджетных расходов субъектов Федерации по отчету за 1991 г. на условия прогнозного года. *При* этом использу­ются единые для всех регионов индексы-дефляторы, а также определяемые прямым счетом допол­нительные виды бюджетных расходов регионов

**8. Текущий характер бюджетного выравнивания.** Трансферты ФФПР направлены на субсидирова­ние текущих расходов регионов и не оказывают прямого влияния на территориальное перераспре­деление инвестиций. Тем самым закрепляются сло­жившиеся различия в уровне бюджетной обеспе­ченности, подрываются стимулы к развитию регио­нальной инфраструктуры, снижается эффективность использования бюджетных капиталовложений.

Таким образом, можно констатировать, что бюджетный федерализм в Российской Федерации находится в стадии формирования. В этой связи необходимы разработка и законодательное закрепление ряда дополнитель­ных мер, направленных на:

 *-* исключение из бюджетно-налоговых отношений преимуществ или дискриминации регионов в зависимости от их уровня и статуса. Ос­нованием любых преференций или рестрикций могут быть только общепризнанные и понятные критерии, реализуемые в рамках от­крытых (гласных) процедур;

- обеспечение единства бюджетно-налоговой системы и ответствен­ности региональных властей за его сохранение единства налоговой системы, содействие сбору налоговых платежей на их территориях и направление этих средств в федеральный бюджет;

- завершение процесса разделения расходов и ответственности между уровнями государственной власти и местного самоуправления, ис­ходя из принципов, заложенных в Конституции;

- установление основных полномочий региональных властей по при­нятию решений на основе ответственности, предполагающей право распоряжения собственными доходами и расходами;

- разработку и внедрение социально - экономических критериев (нормативов) и методов определения обоснованных потребностей в расходах применительно к региональным бюджетам всех уровней;

* установление более жесткой зависимости между объектами меж­бюджетного перераспределения средств и потенциальным уровнем доходности регионов. Учет в этой связи новых возможностей ре­гионов по распоряжению своей собственностью, сокращению бюд­жетных расходов из-за коммерциализации социальной сферы и по­вышения социального самообеспечения населения.

## 1.2 Механизм межбюджетных отношений.

Основу механизма межбюджетного регулирования составляет организация целостной системы экономических отношений. Бюджетное регулирование это- совокупность механизмов, координирующих финансовые связи. Бюджетное регулирование обеспечивает существование бюджетной системы федеративного государства и ориентировано на широкий спектр интересов всех участников бюджетного процесса в решении финансовых проблем. В частности, в понятии межбюджетных отношений включаются взаимоотношения между различными уровнями власти по поводу:

Разграничение расходных полномочий и ответственности между органами власти и управления и управления различных уровней;

Разграничения налоговых полномочий и доходных источников между органами власти и управления разных уровней;

Бюджетного выравнивания и распределения финансовой помощи;

Ясность и гласность межбюджетных отношений.

В Российской Федерации бюджетный процесс всегда был недостаточ­но четко регламентирован.

В настоящее время бюджетный процесс в Российской Федерации ре­гулирует следующие нормативные акты:

1. Конституция Российской Федерации статьи 71, 72, 75, 84, 101, 102,103,104,106,114,132;

2. Закон РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» (с некоторыми исключениями);

3. Закон РФ «Об основах бюджетных прав по формированию и ис­пользованию внебюджетных фондов представительных и исполни­тельных органов государственной власти республик в составе Рос­сийской Федераций, автономной области, автономных округов, кра­ев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местно­го самоуправления».

4. Нормативные акты субъектов Российской федерации, определяю­щие бюджетный процесс этой республики, края, области и т.п.;

5. Нормативные акты местных органов власти, регулирующие порядок принятия решений по соответствующим бюджетам.

В настоящее время Россия переживает бюджетный кризис - дефицит бюджета составляет около 30 % от всех бюджетных расходов, бюджет сис­тематически не исполняется ни в доходной ни в расходной части и т.д..

Прежде всего этот кризис вызван отсутствием единой концепции и понимания последствий принимаемых решений гайдаровским правитель­ством реформ, начатых в январе 1992 года. Отсутствие проработанных планов долгосрочного и краткосрочного экономического развития привело к неспособности тогдашнего правительства предвидеть возможные изме­нения темпов инфляции и, как следствие этого к невозможности правильно сформировать бюджетные показатели следующего финансового года. Ни один из проектов Государственного бюджета, начиная с 1991 года не был внесен правительством в верховный Совет, а потом и в Государственную Думу вовремя, то есть в сроки, предусматриваемые законом РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР».

Об этом свидетельствует то, что на протяжении 1992-1993 годов фе­деральный бюджет принимался поквартально, причем, в конце бюджетно­го квартала- а в 1994 и 1995 годах годовой бюджет хотя и был принят, но с опозданием на один квартал; в 1996 году Закон был опубликован в январе -это пока наивысшее достижение по срокам принятия, но не по сути содер­жания.

В последнее время существенно изменились принципы и механизмы формирования бюджета на 1998 год. Среди важнейших его слагаемых вы­делены ряд первоочередных задач.

Первый блок задач - это общее снижение налоговой нагрузки на това­ропроизводителей, главная цель которой - освобождение товаропроизво­дителей от непосильной налоговой нагрузки и выход на реальный эконо­мический рост.

Второй блок задач - реформирование естественных монополий. Цель -усиление государственного контроля за естественными монополиями, для снижения тарифов в электроэнергетике, в газовой промышленности, в же­лезнодорожных перевозках.

Последний блок задач - это реальное снижение ставок коммерческих кредитов, которые являются важнейшим способом решения фундамен­тальной проблемы нашей экономики - проблемы дефицита оборотных средств.

В финансовом отношении эти меры направлены на разгрузку бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов.

Принято решение об изменении порядка разработки бюджета. Тради­ционная схема разработки бюджета с использованием дефляторов, заменена базовыми параметрами бюджета. Таким образом будут определены базовые параметры по структуре расходов бюджета. В соответствии с ними будут выработаны лимиты для каждого из министерств и ведомств Россий­ской Федерации, руководители которых должны будут строить свою рабо­ту таким образом, чтобы вписаться в эти лимиты.

Этими механизмами достигается реальность бюджета.

В бюджете 1998 г, решается важнейшая проблема межбюджетных отношений. При этом определено, что в стране существует не два, а три уровня бюджета. Принципиально важная задача - укрупнение бюджетов органов местного самоуправления как с точки зрения собственной налоговой базы, так и нормативов распределения поступлений по базовым налогам.

Предусматривается дальнейшее развитие отношений между феде­ральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации, в направлениях совершенствования системы стимулирования, которая является неудовле­творительной. Субъекты Федерации, которые идут впереди в формирова­нии федеральной налоговой базы, должны ощущать это в объеме получае­мых трансфертов. Это - одно направление. Второе - связь трансфертов с ходом проведения жилищно-коммуналъной реформы: фактическая выплата трансфертов регионам будет привязана к государственным социальным стандартам по уровню оплаты жилья (базовый федеральный стандарт -35% оплаты населением).

Определяя источники финансирования дефицита в регионах, следует ориентировать использование на финансирование дефицита местного бюджета не более 30% от объема собственных источников бюджета в ре­гионе. Объем расходов на обслуживание долга в регионах не должен пре­вышать 15% от объема собственных доходов.

Бюджет 1998 года по состоянию на 01.01.98 года рассмотрен только во втором чтении и передан на доработку в комитеты Думы. В этой связи, вполне очевидны негативные последствия для субъектов федерации и ме­стных органов власти, которые разрабатывают и утвердят свои бюджеты с еще большим опозданием. Региональные бюджеты являются в настоящее время важнейшим связующим звеном в единой бюджетной системе между федерацией и органами местного самоуправления. Они (вне зависимости от меры своей автономности) составляют часть целого, пока существует целостность государства.

Бюджеты субъектов федерации - один из главных каналов доведения до населения конечных результатов общественного производства. Через них общественные фонды потребления распределяются между отдельными административно - территориальными единицами и социальными группа­ми населения. Кроме того, из данных бюджетов финансируется, в извест­ной мере, и развитие отраслей производственной сферы, в первую очередь, коммунального хозяйства, объем продукции и услуги которых выступают важным показателем благосостояния народа.

Экономическая сущность бюджетов субъектов федерации проявляется в их функциях, таких как:

1. Закрепление определенного порядка движения бюджетно-налоговых потоков по уровням территориальной организации государства (направления этих потоков, пропорции их разделения, целевое назначение и т.д.) и адекватных процедур регулирования возникающих по этому пово­ду отношений.

2. Аккумулирование (в соответствии с вышеуказанными порядком и процедурами и использование в общерегиональных целях) средств, обра­зованных на самой территории и поступающих в региональные бюджетно-налоговые системы полностью и одноканально (таково, например, боль­шинство местных налогов, штрафов и иных финансовых санкций); также средств, образованных в соответствии с принятым порядком их распреде­ления между бюджетно-налоговыми системами разного уровня (таковы, например, "нефтяные деньги"). Часть средств, аккумулируемых в выше­стоящих бюджетах перераспределяются по тем или иным соображениям в пользу нижестоящих бюджетов (таковы, например, дотации и субвенции),

3. Выполнение региональными органами власти и управления своих представительных и исполнительских полномочий с соблюдением требо­ваний формальной финансовой независимости их политики от вышестоя­щих уровней.

4. Самообеспечение внутрирегиональных социальных программ, т.е. бюджетное удовлетворение части потребностей населения в определенных жизненных благах и реализация его национально-этнических интересов. Несмотря на все большую самодостаточность населения и коммерциализа­цию социальной сферы, доля стоимости соответствующих услуг, финанси­руемых через каналы региональных бюджетов достигает четверти по от­ношению к сумме доходов населения России (за вычетом налогов).

5. Формирование инфраструктурного каркаса территории (отрасли "местного хозяйства", местные дороги и транспорт, и т.п.) как важнейшего исходного условия формирования и поддержания внутрирегиональных связей.

6. Регулирование состояния и использования природно-ресурсного и экологического потенциала (земля, недра, леса, воды, флора и фауна, воз­душный бассейн) как естественного базиса существования и развития тер­ритории.

Для того, чтобы региональные бюджета выполняли все вышеизло­женные функции, они должны отвечать следующим требованиям.

Во-первых, это - целевая региональная ориентация, без которой они превращаются в низкий уровень тоталитарно-государственного бюджетно-налогового хозяйства. Бюджеты должны: основываться на строгом и ста­бильном порядке их сосуществования с государственной системой; вби­рать в себя все, что положено по закону без каких бы то ни было ограниче­ний; обеспечивать независимость регионального руководства; поддержи­вать социальный, национально-этнический, инфраструктурный, природно-ресурсный и экологический потенциалы своей территории в интересах все­го населения; учитывать перспективу соответствующего региона.

Во-вторых, бюджета субъектов федерации должны быть, простыми (требование доступности для исполнения) и понятными (требование логи­ческой ясности построения, обоснованности принципов формирования и расходования средств и т.д.), а также воспринимаемыми как справедливые (требование взаимного учета региональных и государственных интересов, потребностей отдельных социальных групп населения и т.п.).

Законодательно должны быть определены следующие этапы бюджет­ного процесса:

1. Определение процедуры подготовки проекта бюджета : кто, какое ведомство как, в какой форме и в какие сроки подготавливает и ут­верждает на правительственном уровне проект бюджета до внесе­ния его в парламент.

2. Процедура утверждения доходов бюджета. Система налогового за­конодательства. Утверждение порядка сбора средств во внебюд­жетные фонды, учитываемые при рассмотрении консолидированно­го бюджета.

3. Процесс утверждения расходов на общефедеральные нужды Пар­ламентом.

4. Процесс утверждения перераспределения бюджетных средств меж­ду федеральным бюджетом и субъектами федерации.

5. Порядок распределения доходов и поступлений из федерального бюджета между бюджетами субъекта федерации и местного само­управления.

6. Порядок согласования бюджетных решений между верхней и ниж­ней палатой федерального собрания.

7. Процедура осуществления минимальных необходимых бюджетных выплат в случае неутверждения бюджета в предусмотренные для этого сроки.

8. Ответственность должностных лиц за неиспонение бюджета на те­кущий финансовый год.

9. Порядок предоставления правительством отчета парламенту об ис­пользовании бюджета.

Перечисленные положения должны быть утверждены либо в форме самостоятельных законов либо как пункты в составе других законодатель­ных актов, в том числе и как поправки и дополнения к уже принятым ра­нее.

Бюджетная система страны представляет собой основанную на эконо­мических отношениях и юридических нормах совокупность государствен­ного бюджета, бюджетов членов федерации, местных бюджетов и государ­ственных социальных внебюджетных фондов.

Бюджетное устройство представляет собой организационные принци­пы построения бюджетной системы, ее структуру, взаимосвязь объединяе­мых в ней бюджетов.

Единство бюджетной системы обеспечивается единой правовой базой, единой бюджетной классификацией и единством форм бюджетной доку­ментации. Единство правовой базы обеспечивается главенством Конститу­ции и Федеральных законов над законодательством субъектов Федерации и местными законодательными актами.

Принцип полноты означает, что на каждом бюджетном уровне дохода и расходы должны отражаться в их полном объеме.

Реальность - это правдивость, соответствие бюджетных показателей имеющимся в действительности.

Принцип гласности означает требование открытости для обсуждения и обязательного ознакомления граждан страны с утвержденным бюджетом и результатами его исполнения посредством публикации соответствующей информации в официальной прессе.

Самостоятельность бюджетов обеспечивается наличием собственных источников доходов и правом самостоятельного определения направления их использования.

Консолидированный бюджет Российской Федерации является сово­купностью федерального бюджета РФ, бюджетов субъектов Федерации, г. также бюджетов ряда крупных общефедеральных внебюджетных фондов. Он представляет собой расчетный годовой объем доходов и расходов Фе­дерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации и местных бюдже­тов, а также внебюджетных фондов, используемый в целях анализа состоя­ния и прогноза развития бюджетной системы Российской Федерации, де­нежно-кредитной системы и экономики Российской Федерации.

В настоящее время роль бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов органов местного самоуправления в бюджетной системе воз­растает, что связано со следующими обстоятельствами:

1. Проведение политики децентрализма регулирования экономиче­ских и социальных процессов;

2. Федерализация властных отношений, возрастание роли органов власти субъектов Федерации, муниципальных образований

В связи с разработкой проекта закона "О бюджете на 2000 год", про­ектов Бюджетного и Налогового кодексов (в части, касающейся вопросов межбюджетных взаимоотношений), а также продолжением обсуждения уже принятого Думой закона "О финансовых основах местного само­управления в Российской Федерации", следует отметить следующие принципиальные положения, характеризующие нынешнее состояние ме­стных финансов и возможные подходы к формированию финансовых ос­нов местного самоуправления, бюджетов муниципальных образований на 1998 г., с точки зрения реализации принципов бюджетного федерализма на региональном уровне.

Предварительная оценка итогов 1999 г. показывает, что около поло­вины финансовых ресурсов консолидированного бюджета государства в настоящее время сосредоточены на уровне федерального бюджета, около одной трети на уровне субъектов федерации, и лишь около одной пятой на уровне местных и муниципальных бюджетов.

Низкий уровень закрепленных доходов является признаком отсутст­вия самостоятельности региональных бюджетов и свидетельствует о не­оправданном расширении бюджетных отношений, что противоречит принципам бюджетного федерализма.

В то же время за счет бюджетов муниципальных образований финан­сируется почти 100% расходов на среднее образование, 85 % - на здраво­охранение, 60% - на содержание детских садов, 80% *-* на коммунальные услуги, 60% - на содержание жилья. Поэтому совершенно закономерно, что система социальной защиты, которая в настоящее время в большей своей части передана на местный уровень, не может нормально функцио­нировать из-за недостатка средств в местных и муниципальных бюджетах для ее реализации.

Настоящий закон определяет основные принципы организации местных финансов, устанавливает источники формирования и направ­ления использования финансовых ресурсов местного самоуправле­ния, основы бюджетного процесса в муниципальных образованиях и взаимоотношения органов местного самоуправления с финансовыми институтами, а также гарантии финансовых прав органов местного са­моуправления.

Цель государственного регулирования доходов региональных бюджетов состоит в таком распределении налогов между территориальными звеньями бюджетно-финансовой системы Российской Федерации, которая гарантировала бы нормативную часть расходов, законодательно закреп­ленную за каждым из этих звеньев и свело бы тем самым к минимуму не­обходимость дополнительного распределения между ними финансовых средств.

В виду незавершенности процессов разграничения полномочий и предметов введения между федерацией и субъектом федерации представляется целесообразным установить законодательно стабильные базовые нормативы отчислений от федеральных регулирующих налогов, а по налогу на прибыль разветвленную налоговую вставку для регулирования консолидируемых бюджетов субъектов федерации в следующих размерах:

- подоходный налог с физических лиц 100%

- налог на добавленную стоимость 25%

- налог на прибыль 19%

- акцизы на спирт и лекеро-водочную продукцию 50%

- акцизы на товары отечественного производства

 (кроме зачисляемых полностью в федеральный бюджет)100%

Между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов федерации, с учетом согласованного разграничения между ними по предметам совместного ведения.

На этой основе работа проводиться внутри субъектов федерации по разграничению расходных бюджетных полномочий между органами государственной власти субъектов федерации и органами местного самоуправления. Для наиболее полного учета финансовых ресурсов ежегодно составляется территориальный разрез федерального бюджета.

Осуществляется оптимизация разграничения доходов между федеральными бюджетами и консолидируемыми бюджетами субъектов федерации в соответствии с разграничением бюджетных расходов. Разграничение этих доходов производиться по их видам (подвидам) в полном объеме, а по некоторым основным видам налогов – по долям или разделенной налоговой ставке.

Методика оптимизации долевого распределения налогов между федеральными и региональными уровнями бюджетной системы может быть использована при определении пропорции отчислений налогов между региональными и местными уровнями системы .

Источники и формы бюджетного регулирования образуют следующие фонды:

Фонд финансовой поддержки субъектов федерации (ФФПР)- назначение которого – выравнивание душевых бюджетных доходов субъектов федерации, где они ниже среднего уровня по относительно сравнимым регионам, и оказания финансовой помощи для финансирования расходов территориальных бюджетов по вопросам регионального и местного значения.

Обязательным условием для выделения средств из ФФПР, включая отчисления по повышенным нормативам от налога на добавленную стоимость :

* перевод на исполнение Федеральным казначейством бюджета субъекта федерации и местных бюджетов, получающих трансферты, в том числе отчисления по повышенным нормативам:
* разработка по согласованию с Министерством финансов РФ плана мероприятий по увеличению собственных доходов и последовательному сокращению получаемого трансферта и утверждение его законом субъекта федерации;
* проведение внешнего аудита консолидированных бюджетов субъектов федерации федеральными органами исполнительной власти.

Оценка собственных доходов регионов производиться по фактическим данным базового года (на 1999-2001) в пересчете на прогнозируемый год (изменение налогового и бюджетного законодательства).

Оценка расходов регионов производиться на основе инвентаризации всех бухгалтерских отчетов по исполнению бюджетов субъектов федерации 1996 года. При этом базовые расходы бюджетов могут быть увеличены только на содержание новой сети бюджетных организации введенных в действие по федеральной программе или в соответствии с федеральным законодательством. Для расчетной корректировки расходов учитывается в первую очередь бюджетная сфера. А по юридическим лицам, к ней не относящимся бюджетные расходы корректируются на ожидаемый эффект от проведения реформ.

Фонд регионального развития (ФРР)- для финансирования капитальных вложений в субъектах федерации.

За счет средств ФРР осуществляется финансирование по двум направлениям:

* социальному- в целях социально-экономического выравнивания регионов. Финансирование государственных инвестиций, а также предоставление государственных гарантий осуществляется по данному разделу на нормативной основе.
* Производственному- в целях снижения дотационности и количества дотационных регионов за счет повышения их производственного и налогового потенциала. В данном случае речь идет о том, что при решении вопроса о финансировании инвестиционного проекта учитывается не только острота потребности региона в его реализации, но и экономическая эффективность реализации проекта на данной территории.

Фонд развития региональных финансов (ФРРФ)- для оптимизации бюджетов субъектов федерации посредствам содействия реформирования бюджетной сферы. Средства ФРРФ будут пользоваться только недотационные регионы, которые отказались от финансовой помощи ФФПР. Право на получение указанных средств, на возвратной основе, будут иметь регионы успешно осуществляющие экономические реформы и меры по финансовому оздоровлению.

Например, некоторые из налогов, отнесенные к составу федеральных, в федеральный бюджет не поступают (государственная пошлина, налог с имущества, переходящего в порядке наследования и дарения и др.), тогда как земельный налог, хотя и отнесен к разряду местных, зачисляется не только в местный бюджет. Анализ территориального механизма налоговых поступлений позволяет сказать, что российские законодатели не в доста­точной мере четко сформулировали принципы разграничения доходов ме­жду бюджетами разных уровней. В результате оказались неясными причи­ны, обусловившие отнесение налогов к той или иной группе. Факты же го­ворят, что на состав федеральных налогов в основном повлиял фискальный фактор, так как к федеральным отнесены именно те виды налоговых пла­тежей. которые обеспечивают наиболее крупные суммы поступлений.

Принципам бюджетного федерализма будет отвечать такое распреде­ление доходов между федеральным и региональными бюджетами, при ко­тором заметно снизится доля регулирующих доходов в региональных бюджетах, что повысит их самостоятельность. Однако, при этом власти субъектов Российской Федерации должны быть законодательно наделены собственными источниками финансовых ресурсов, иметь возможность привлекать к покрытию бюджетных расходов заемные средства и получать, в случае необходимости, финансовую помощь за счет перераспределения бюджетных средств.

Также во избежание налогового субъективизма на федеральном уров­не следует устанавливать как перечень соответствующих налогов (феде­ральных, территориальных, местных), так и предельные нормативов зачис­ления федеральных налогов в центральные и территориальные бюджеты. Ни один орган исполнительной власти, ни федерального, ни регионального уровня, не вправе "сверху" изменять состав территориальных и местных налогов, корректировать законодательно установленные квоты распреде­ления налоговых поступлений между звеньями бюджетной системы, само­стоятельно менять состав и размеры налоговых надбавок в пользу местных бюджетов. Такой механизм разграничения доходов по звеньям бюджетной системы создает условия для обеспечения финансовой самостоятельности любого органа власти, гарантирует осуществление целенаправленной по­литики на каждом уровне управления.

В современных условиях налоговая система призвана решать не толь­ко сугубо фискальные задачи, но и способствовать развитию предпринима­тельства, решению экономических и социальных задач. А для этого раз­граничение доходов между бюджетами разных уровней необходимо про­вести с ориентиром на принципы бюджетного федерализма, т.е. таким об­разом, чтобы региональные и местные органы власти имели источники бюджетных поступлений, на которые они смогли бы реально влиять, а также те, использование которых обеспечивало бы наибольшую степень возвратности налогов через социальные и другие услуги, представляемые жителям соответствующих территорий. Например, преобладающая доля налога на прибыль, налога на имущество юридических лиц в соответствии с установленными нормативами должна поступать в территориальные и местные бюджеты; государственная пошлина, подоходный налог и налог на имущество физических лиц - только в местные бюджеты.

В соответствии с вышеизложенными принципами федеральный бюд­жет следовало бы формировать в основном за счет косвенных налогов (та­моженных пошлин, преобладающей доли налога на добавленную стои­мость, некоторых индивидуальных акцизов, отнесенных к федеральным налогам), небольшой квоты платежей по налогу на прибыль и поступления доходов от эксплуатации объектов федеральной собственности; территори­альные бюджеты - главным образом за счет территориальных налогов, квотирования ставок по наиболее крупным в фискальном отношении прямым налогам ( на прибыль, на имущество юридических лиц и др.), поступления средств от эксплуатации объектов региональной собственности; местные -за счет. местных налогов и сборов, соответствующих квот по федеральным и территориальным налогам, а также соответствующих местных надбавок к федеральным и территориальным налогам.

Реорганизовав таким образом налоговую систему, можно добиться значительного повышения доли закрепленных доходов в бюджетах субъек­тов Российской Федерации и повысить тем самым их самостоятельность.

Но самостоятельность региональных бюджетов состоит еще и в том, что органы власти субъектов Федерации имеют право определять направ­ления расходования средств региональных бюджетов.

Действительно, у каждого региона имеются свои специфические со­циально-экономические интересы, заключающиеся в создании и развитии социальной среды обитания, нормальном функционировании территори­альной инфраструктуры. В соответствии с этими интересами, органы вла­сти субъектов федерации и должны проводить свою социально-экономическую политику, расходовать финансовые средства, в том числе и в первую очередь, средства региональных бюджетов.

# Глава2.

# Правовая характеристика бюджетного регулирования в

# Астраханской области.

##

## 2.1.Нормативно правовое регулирование бюджетной системы

## Астраханской области

 Анализ исполнения бюджета Астраханской области показывает, что за прошедший период увеличился удельный вес расходов в общей их сумме, направленных на народное хозяйство, в том числе на агропромышленный комплекс и транспорт.

В то же время , доля расходов на социальную сферу уменьшилась, а изменить ее в сторону увеличения не представилось возможным. Таковы реальные условия, связанные с общим кризисом в экономике, и проводи­мой органами государственной власти области политикой выживания.

Начиная с 1990 года, в связи с проведением политики децентрализа­ции государственного управления и нехваткой бюджетных средств на фе­деральном уровне, ярко проявилась тенденция "спихивания" расходов вниз по бюджетной системе без соответствующего их подкрепления бюджет­ными источниками.

Например, с 1992 года ежегодно передаются на региональный уровень функции по субсидированию и поддержанию расходов доходов в системе социальной защиты, с этого же времени резко возросли затраты на содер­жание жилья, объектов социальной инфраструктуры, которые переводятся ("сбрасываются") на соответствующие бюджеты без «необходимой компен­сации из федерального бюджета.

Единственным, причем, достаточно эффективным средством против подобной практики могло бы быть законодательное закрепление принци­пов разграничения расходов и доходов между разными уровнями бюджет­ной системы. Однако проблема заключается в том, что критерии, определяющие распределение доходов и расходов в прежней бюджетной системе, уже не действует, а новые пока не выработаны.

Единственное, что можно уже сегодня принимать во внимание при распределении расходов между звеньями бюджетной системы и видами бюджетов - это круг полномочий, закрепленных за конкретным органом власти.

Полномочия органа власти любого уровня определяются стоящими перед ним задачами и выполняемыми функциями. Так, в круг полномочий федерального уровня входит забота об общероссийских интересах обеспе­чении стабильности и социально-экономической целостности страны, оп­ределении и финансовом обеспечении стратегических направлений ее раз­вития, защите Отечества , укреплении его обороноспособности и т.п.

Полномочия региональных органов, напротив зависят от решения за­дач развития регионов: к ним относятся: социально-экономическое разви­тие региона, управление собственностью региона, рациональное земле­пользование, социально-культурное обслуживание и социальная защита граждан и т.д.

Наряду с чисто функциональным фактором при разграничении полно­мочий между органами власти разного уровня следует учитывать также не­обходимость скорейшего восстановления управляемости народным хозяй­ством страны и возможность максимального приближения управленческой структуры к самому объекту управления.

Таким образом, в настоящее время нижние эшелоны власти не обе­дают достаточными финансовыми ресурсами для организации управления экономикой и социальной сферой на своем уровне. Это обусловлено цел; .м рядом обстоятельств:

1 .Высокой степенью концентрации финансовых ресурсов в федераль­ном бюджете страны, что снижает значение региональных и местных бюд­жетов в решении жизненно важных для населения задач;

2. Доминирующей ролью регулирующих доходов в структуре поступ­лений средств в региональные и местные бюджеты и низкой долей закреп­ленных за территориями налоговых платежей;

3. Действующей практикой формирования территориальных бюджетов, при которой сохранен пока в своей основе механизм централизованно ус­танавливаемых нормативов отчислений от регулирующих доходов, хотя он и находится в явном противоречии с принципами бюджетного федерализ­ма;

4. Практикой перекладывания расходов вниз по бюджетной системе без соответствующего подкрепления доходными источниками, что приво­дит к дотационности многих, ранее сбалансированных территориальных бюджетов;

5 .Принятием федеральными органами власти таких решений, которые адресуются нижестоящим управленческим структурам, но не подкреплены соответствующими финансовыми ресурсами;

Для повышения самостоятельности региональных бюджетов необхо­димо реформировать налоговую систему таким образом, чтобы достичь достаточного уровня закрепленных доходов в региональных бюджетах, провести "инвентаризацию" региональных расходов и четкое разграниче­ние направлений расходования бюджетных средств , соответствующее кру­гу полномочий федеральных органов власти и органов власти субъектов Российской Федерации.

Введенный в практику в 1994 году механизм межбюджетных отноше­ний в виде трансфертов (финансовой помощи, финансового выравнивания бюджетов текущих расходов) был призван обеспечить установление еди­ной методологии бюджетного регулирования и устранение субъективного подхода к формированию взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами субъектов федерации.

По своему экономическому содержанию система трансфертов являет­ся точной копией раскритикованных ранее дотаций, как иждивенческого метода финансирования территорий.

Положительно оценивая идею финансового выравнивания бюджетом, следует отметить, что она, например, успешно реализуется на прочной за­конодательной и конституционной основе в ряде развитых стран Запада (Германия).

Важным аспектом повышения эффективности действия механизма трансфертов является ежемесячное перечисление средств из фонда помо­щи сверху вниз. Это использовалось при рассмотрении идеологии бюджета 1997 года, но выполнить эти обязательства в ходе исполнения бюджета правительство не сумело.

Однако, справедливо критикуется исходная база определения кон­кретных сумм трансфертов - душевой налоговый потенциал территориаль­ных бюджетов в целом (средний по России) и каждого в отдельности на основе показателей бюджета 1993 года. Неточность расчетов на базе 1993 года была очевидна, поскольку за три года реформ спад производства, ди­намика цен, миграционные потоки и т.п. осуществлялись в территориаль­ном разрезе неравномерно.

Четвертым, главным недостатком этой системы являлось то, что она, хотя и провозглашала главной своей целью выравнивание территорий в со­циально-экономическом развитии, на самом деле никакого отношения к этому не имела, поскольку финансовая помощь направлялась на финансо­вое обеспечение минимальных бюджетов. Поэтому наиболее объективным и правильным, с точки зрения бюджетного федерализма, является норма­тивный подход на основе социальных нормативов, стандартов в рамках минимально необходимых расходов по жизнеобеспечению населения.

Планирование с учетом социально-экономических критериев жизне­обеспечения населения не является новой идеей, так как это уже использо­валось ранее соответствующими Госпланами, планово-экономическими комиссиями при органах власти на региональном уровне. Однако, в на­стоящее время речь идет о более строгом учете состояния социально-экономической базы каждого региона, сравнении на нормативной основе со среднероссийскими показателями и определении той разницы, которую надо учесть при формировании трансферта для конкретной территории с целью выравнивания условий жизнеобеспечения.

-В этом процессе необходимо пересмотреть устаревшие схемы группи­ровки территорий по экономическим районам с учетом их экономического потенциала, географического положения, природных условий и других объективно сложившихся на данный момент факторов. Чрезвычайно важ­ным является постепенный переход на долгосрочное планирование бюд­жетных показателей. Настоятельные требования органов власти субъектов федерации по этому поводу частично реализованы в Законе "О федераль­ном бюджете ка 1996 год", где на три года закреплены нормативы зачисле­ния в их бюджета федеральных налогов - в размерах, принятых по бюдже­ту на 1995 год.

Отрадно то, что, возможно, будет реализовано желание федеральных органов власти направлять целевым образом 10 % подоходного налога с физических лиц на компенсацию дополнительных расходов бюджетов субъектов федерации, возникающих в течении года в результате прини­маемых на федеральном уровне решений. Вместе с тем, в целях сокраще­ния количества регионов, получающих трансферты (финансовую помощь) и уменьшения сумм встречных финансовых потоков, представляется целе­сообразным: во-первых, оставить эти 10% подоходного налога на террито­риях, так как его доля, например, в 1995 году составляла всего 1,6% от всех доходов федерального бюджета, зато лишает возможности более эффек­тивного регулирования низовых (местных) бюджетов (этот налог почти везде полностью направлялся в эти бюджеты); во-вторых, размер отчисле­ний от НДС (налога на добавленную стоимость) было бы правомерным ус­тановить в размере не менее 50%, как это было до 1994 года. Фактически в территориальные бюджеты из-за нарушений действующего законодатель­ства, в том числе Минфином, устанавливавшим иные размеры отчислений, поступило более 40% отчислений. Увеличение плановых доходов бюджетов субъектов федерации обусловлено необходимостью покрытия расхо­дов, связанных с принятыми ранее, но не обеспеченными финансировани­ем решениями федеральных органов власти (Закон Российской Федерации "О ветеранах" и др.).

Сегодня для реализации закона «О ветеранах» на территории Астра­ханской области постановлением ОПС введен сбор с розничной продажи ГСМ, что позволило частично решить вопрос о предоставлении льгот, но не решить проблему в целом. В областном бюджете за 9 месяце 1996 года предусмотрены расходы на мероприятия в соответствии с законом «О ве­теранах» в *сумме* 11,9 млрд. рублей, в том числе по программе соцзащиты участников ВОВ -«Ветеран - 96» - 0,3 млрд. рублей. Фактическое исполне­ние за 9 месяцев 1996 года составило 6,3 млрд. рублей или 53,3% к назна­чению 9 месяцев, в том числе по программе соцзащиты участников ВОВ -«Ветеран - 96» - 0,3 млрд. рублей или 100% к назначению 9 месяцев. Эти половинчатые решения не прибавляют авторитета органам государствен­ной власти.

Полагаю, что в первую очередь, обоснованием для предоставления субвенций могут являться определенные межрегиональные проблемы и задачи, стоящие перед несколькими сопряженными (граничащими) террито­риями,; во-вторых, выравнивание уровня их социально-экономического развития на основе единых государственных социальных стандартов (нор­мативов).

На основании вышеизложенного, представляется целесообразным в рамках реформы межбюджетных отношений и всей бюджетной системы принятие принципиально нового Закона о бюджетном устройстве и бюд­жетном процессе в Российской Федерации (Бюджетного кодекса России), в котором необходимо закрепить:

- основные положения федеральной бюджетно-финансовой и налого­вой политики государства, устанавливающие, в частности, равноправие всех субъектов Российской Федерации в бюджетных взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти;

- принципы построения бюджетной системы в России, как федератив­ного государства, являющейся по форме совокупностью самостоятельных бюджетов: федерального, субъектов Российской Федерации и местных бюджетов;

- регламент деятельности государственной власти всех уровней по со­ставлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов;

- основы бюджетного регулирования, частичного перераспределения финансовых ресурсов между субъектами Российской Федерации.

Для обеспечения единства нормативно-правового пространства на всей территории нашего государства, создания единой системы выравни­вания территорий, построенной на объективных принципах межбюджет­ных отношений, нужно перенести наиболее общие из них и на органы ме­стного самоуправления.

За последние два года Администрацией области при поддержке Правительства РФ в рамках реализации Соглашения «Об оздоровлении государственных финансов и условиях оказания финансовой помощи из федерального бюджета» увеличен сбор налогов во все уровни бюджета. Денежная составляющая его доведена до 100 %. Более половины собственных доходов территорией направлено на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы.

Минфином РФ обеспечено перечисление расчетных объемов трансферта и оказана финансовая помощь в виде бюджетных ссуд.

В результате проделанных мер решены в регионе следующие социальные мероприятия:

- погашена на 20.03.2000 г. задолженность и обеспечена текущая выплата заработной платы работникам бюджетной сферы;

- в полном объеме за счет средств бюджета территории осуществляются текущие выплаты ежемесячного пособия на ребенка, а также погашается задолженность, образовавшаяся с 1996 года;

- осуществляются текущие выплаты компенсаций за методическую литературу в полном объеме в календарные сроки и погашается задолженность, образовавшаяся с 1995 года;

- финансируются мероприятия по Федеральному Закону от 02.01.2000 года № 40-ФЗ " О внесении изменений и дополнений в Федеральный Закон " О ветеранах" в доле регионального бюджета.

Помимо федеральных законов регулирования бюджетной системы в Астраханской области опирается на законодательные акты Астраханской области.

Проект Закона "Об областном бюджете на 2000 год" подготовлен и соответствии с Бюджетным Кодексом *РФ,* вступающим в действие с 1 января 2000 года, действующими законодательными и нормативными актами Российской Федерации и Астраханской области.

При формировании статен, регулирующих доходную часть бюджета, учтены:

**законодательные акты РФ**

- Проект федерального Закона "О федеральном бюджете на 2000 год

- Федеральный Закон "О внесении изменений и дополнении в Закон РФ "Об основах налоговой системы РФ";

 - Федеральный Закон "О налоге на игорный бизнес";

- Федеральный Закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О налоге на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте»;

- Федеральный Закон «О первоочередных мерах в области бюджетной налоговой политики»;

**нормативные акты Президента РФ и Правительства РФ**

 - Послание Правительству РФ «О бюджетной политике на 2000 год»

 - Постановление Правительства РФ от 22.07.98 № 818 "Об утверждении минимальных и максимальных ставок платы за пользование водными объектами по бассейнам рек, озерам, морям и экономическим районам";

 - Постановление Правительства РФ от 15.10.98 г. № 1203 "О продовольственных товарах, но которым применяется ставка налога на добавленную стоимость в размере К) процентов, и дополнительной импортной пошлине на сельскохозяйственные и продовольственные товары» и лекарственные средства";

- Постановление Правительства РФ от 17.07.98 № 788 "О товарах для детей, но которым применяется ставка налога на добавленную стоимость в размере К) процентов";

**законодательные акты Астраханской области**

 - Закон Астраханской области "О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности";

* Закон Астраханской области "О налоге с продаж".

Статьи, регулирующие расходную часть бюджета, разработаны в соответствии с проектом федерального Закона РФ «О федеральном бюджете на 2000 Год».

При формировании проекта Закона Астраханской области "Об областном бюджете на 2000 год" приняты во внимание также следующие законодательные и нормативные акты РФ и Астраханской области:

- Федеральный Закон "Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг";

- Законом Астраханской области "Об инвестиционной деятельности

 в Астраханской области".

- Постановление Правительства РФ от 30.07.98 № 862 "О концепции

 реформирования межбюджетных отношений в РФ" в 1999 - 2001

 годах".

- Федеральный Закон «О финансовых основах местного самоуправления и Российской Федерации»

- Программа первоочередных мер по стабилизации экономики и финансов в области.

## 2.2. Анализ практики работы Астраханского представительного

## собрания в сфере совершенствования бюджетного

## законодательства.

Астраханское представительное собрание в составе 27 депутатов в числе первоочередных задач определила необходимость создания собственной законодательной и нормативной базы по регулированию финансово-бюджетной и экономических проблем. Прежде всего, являясь правоприемником Астраханского Областного Совета народных депутатов, Собрание подтвердило юридическую силу нормативно-правовых актов ра­нее принятых Советом и не противоречащих действующему законодатель­ству.

Возникла необходимость принятия ряда законов, позволяю­щих обеспечить финансовое и экономическое развитие региона. Вот только некоторые из них: об областном бюджете, об управлении государственной собственностью, о государственном регулировании внешнеторговой дея­тельности, о налогообложении и платежах, об упрощенной системе нало­гообложения предприятий малого бизнеса. Это базовые законы.

Устаревшее и недействующее в полном объеме федеральное законо­дательство по регулированию межбюджетных отношений обусловило не­обходимость разработки и принятия в марте 1995. года Закона Астрахан­ской области «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в Астраханской области».

Закон устанавливает процедуры для составления, законодательного рассмотрения, одобрения и исполнения консолидированного бюджета об­ласти на основе взаимоотношений между Областным Представительным Собранием и Администрацией Астраханской области.

Отличительные особенности Закона:

- создание простой, понятной и действующей автоматически системы регулирования отношений между областью и территориями;

- достижение гласности бюджетного процесса;

- реальный механизм работы по ликвидации бюджетного дефицита;

- увязывание деятельности областной администрации с бюджетным процессом посредством программ социально-экономического развития;

- создание условий для подготовки документов по проекту бюджета и отчету о его исполнении в более удобной форме для анализа и принятия на их основе решений;

- максимальное привлечение органов местного самоуправления к уча­стию в разработке проекта бюджета (процедура согласования);

- закрепление ответственности участников бюджетного процесса за нарушение бюджетной деятельности в области;

- повышение роли органов местного самоуправления в формировании и законодательном оформлении межбюджетных отношений в области;

- устранение возможности субъективных подходов к регулированию межбюджетных отношений;

- обеспечение реального равноправия органов местного самоуправле­ния во взаимоотношении с областным бюджетом как на стадии формиро­вания доходной части бюджета, так и на стадии его расходов;

- гарантия каждому органу местного самоуправления минимального дохода на каждого жителя на уровне не менее среднедушевых бюджетных доходов по области;

- гарантия устойчивого финансирования текущих минимальных рас­ходов органов местного самоуправления, превышающих средние мини­мальные расходы на каждого жителя;

- создание стимулов для изыскания территориями резервов увеличе­ния доходов собственных бюджетов.

- гарантии социальной защиты (утверждение «Перечня защищенных статей бюджета текущих расходов областного бюджета Астраханской об­ласти, подлежащих финансированию в полном объеме»)

Важнейшим моментом Закона является предложение нового механиз­ма регулирования межбюджетных отношений, что позволяет установить в области единую методологию бюджетного регулирования и устранение субъективных подходов к формированию взаимоотношений с бюджетами органов местного самоуправления как со стороны области, так и со сторо­ны территорий.

 В основу методологии заложено реально существующее отклонение между среднедушевым бюджетным доходом по всем территориям и душе­вым бюджетным доходом каждой территории в соответствии с положени­ем, принятым ОПС Астраханской области «О средствах , передаваемых из областного бюджета в райгорбюджеты на выравнивание бюджетной обес­печенности населения и финансирования защищенных статей».

Финансовую помощь из областного бюджета предусматривается ока­зывать органам местного самоуправления, имеющих душевой бюджетный доход ниже среднего душевого дохода по бюджетам органов местного са­моуправления области. При этом, если с учетом предоставленного транс­ферта в бюджете местного самоуправления не хватает доходов для покры­тия текущих расходов по бюджету (без капитальных вложений), преду­сматривается оказание дополнительной финансовой помощи органу мест­ного самоуправления как особо нуждающемуся в поддержке.

Решая задачу выживания экономики региона. Астраханским област­ным Представительным Собранием приняты нормативно-правовые акты :

- Закон «Об инвестициях»

- Закон «О льготном налогообложении субъектов малого бизнеса»

- Постановление о переуступке долга ДП Астраханьгазпром

- Постановление о льготах по налогу на имущество предприятиям, за­консервировавшим основные средства и т.д.

В 1996 году Астраханским Областным Представительным Собранием был принят закон «О налогах и сборах на территории Астраханской облас­ти», куда вошли все ранее принятые соответствующие нормативно-правовые акты. Благодаря принимаемым мерам удалось в основном сохра­нить пропорции в областном бюджете и не допустить на протяжении трех лет сокращения удельного веса расходов на социальную сферу.

Решая задачу стабилизации экономики региона. Астраханского Обла­стного Представительного Собрания предложено Администрации:

- улучшить работу по решению проблемы неплатежей, в том числе пу­тем выпуска векселей предприятий;

- провести реструктуризацию задолженности за 1996 год предприятиями областному бюджету, предусмотрев варианты платежей по погашению задолженности товарной продукцией, погашение задолженности ценными бумагами предприятий;

- провести реструктуризацию внутреннего долга областного бюджета направленную на его удлинение и снижение стоимости;

- обеспечить собираемость налогов; разрешить уплату налогов данной продукцией, имея в виду прежде всего продукцию , которая может быть использована в качестве товарных платежей по расходам. ;

- провести реформу дотационных выплат из бюджета, перейдя от до- тирования производства товаров и услуг к адресным дотациям нуждающимся в увязке с прожиточным минимумом (что означает отпуск цен на товары и услуги);

- исключить возможность дублирования при финансировании расходов (содержание социальной сферы- дотации ЖКХ- подготовка к зиме);

- внедрить механизм финансирования кассовых разрывов бюджета рез систему овердрафта с уполномоченными банками;

- оптимизировать выпуск векселей предприятий в соответствии с планом поступления доходов (Перейти от выпуска векселей Администрации Астраханской области при недостатке бюджетных средств к системе планирования выпуска векселей в соответствии с прогнозами поступления доходов и планирования расходов);

- осуществить в течение 1997 года подготовку к переходу на реализацию системы минимальных социальных стандартов в сфере образования здравоохранения, социального обеспечения и культуры;

- продолжить привлечение заемных средств для финансирования как дефицита бюджета, так и реализации конкретных инвестиционных проек­тов путем выпуска ценных бумаг Администрации Астраханской области;

Однако, состояние экономики сферы материального, промышленного и сельскохозяйственного производства пока не позволяет увеличить до­ходную базу бюджета области. Астраханское Областное Представительное Собрание самостоятельно не может изменить структуру налогов и облегчить тяжелое бремя товаропроизводителей, но тем не менее, в порядке за­конодательной инициативы, в Государственную Думу направлены предло­жения в законопроект "Об основах налоговой системы в Российской Феде­рации". С вступлением в силу федерального Закона "Об основных началах организации местного самоуправления" необходимо создать финансовые и налоговые возможности для развития самоуправления за счет увеличения доли собственных закрепленных источников доходов в местных и област­ном бюджетах, внесения изменений в распределение властных функций и полномочий между органами власти и органами местного самоуправления.

Задача органов государственной власти Астраханской области в раз­витии бюджетных регулирований видится в обеспечении возможности уве­личения общей доли местных бюджетов, в консолидированном бюджете Астраханской области. Тогда это соотношение явится положительным дос­тижением во взаимоотношениях с низовыми звеньями бюджетной систе­мы, но основная работа связана с разграничением полномочий и направле­ниями финансирования из бюджетов конкретных расходов с установлени­ем ответственности соответствующих органов власти и местного само­управления.

Вместе с тем, процесс окончательной доработки и принятия закона Астраханской области «О финансовых основах местного самоуправления» не может быть завершен до принятия федерального закона об основах ор­ганизации власти в субъектах федерации и разграничении предметов веде­ния и полномочий между Российской Федерацией и субъектами федера­ции. Сложилась противоречивая ситуация в федеральном законодательном процессе; с одной стороны - введен в действие Закон "Об основных нача­лах организации местного самоуправления", с другой - его нельзя на мес­тах реализовать без вышеназванных федеральных законов и сроки их раз­работки и принятия прошли.

Кроме того, на уровне области необходимо также сначала принять нормативно-правовые акты об административно-территориальном устрой­стве, где должны быть определены уровни территорий, на которых воз­можна организация местного самоуправления; о разграничении и переда­чи полномочий; о государственной службе в области и другие.

Итоговым документом должен быть Устав Астраханской области, который принят в первом чтении и отправлен в Администрацию области на доработку.

# Глава 3.

# Экономические переходы к реализации принципа бюджетного

# федерализма в Астраханской области.

##

## 3.1. Разграничение полномочий в сфере межбюджетных

## отношений.

В последнее время все чаще ставится вопрос, не заменить ли действующий нормативно-долевой ме­тод определения финансовой помощи регионам на другой, который был бы более справедливым.

Действительно, вызывает беспокойство, что, несмотря на вносимые в течение последних лет в этот механизм изменения, острота противоречий между федеральным центром и субъектами Феде­рации, а также между этими субъектами и органа­ми местного самоуправления в бюджетных вопро­сах не снижается. В чем причины этого?

Межбюджетные отношения не ограничиваются бюджетным регулированием, которое в России про­исходит через нормативные отчисления от регули­рующих налогов и путем перераспределения средств из бюджетов одного уровня в другой.

Определенным шагом в решении проблем бюджетного федерализма для Астраханской области стало заключение в 1997 г. пятилетнего согла­шения о бюджетных взаимоотношениях между Российской Федерацией и Астраханской областью.

Данным соглашением определены следующие основные принципы взаимоотношений между центром и регионом:

-проведение единой бюджетно-финансовой и налоговой политики,

-формирование бюджета области, а также взаимоотношений с цен­тром в соответствии с федеральным законодательством,

-оказание финансовой помощи области из федерального фонда фи­нансовой поддержки регионов по единой методике, которая реализуется через увеличение норматива отчислений от налога на добавленную стои­мость и другие регулирующие налоги,

-своевременное финансирование федеральных программ путем непо­средственной передачи средств через управление федерального казначей­ства,

-самостоятельное проведение политики по привлечению иностранных и коммерческих кредитов под гарантии Администрации области,

В соответствии с этим соглашением Астраханская область для реали­зации делегированных Федерации полномочий, а также осуществления со­вместных программ, производит платежи в федеральный бюджет по фик­сированным нормативам по наиболее значимым налогам (налог на добав­ленную стоимость, на прибыль, акцизы, таможенные пошлины). В целях финансового обеспечения реализации на территории социально-экономических программ соглашением предусмотрено оставлять в бюджете области:

-дополнительные налоги от вложения привлеченных иностранных и коммерческих кредитов под гарантии Администрации области в увеличенном нормативе на 10%,

- 50% таможенной пошлины и 50% акцизов на нефть, газ и бензин собираемых на территории области.

Такое межбюджетное соглашение, учитываемое в проекте бюджета . 1998 г. в целом оказывает благоприятное воздействие на формирование исполнения бюджета области, гарантирует поступление налогов в федеральный бюджет в прогнозируемых суммах.

Отчисления от налоговых поступлений в федеральный бюджет все налогоплательщики области производят непосредственно сами, что исключает возможность оседания федеральных налогов в местных бюджетах.

Установление фиксированных ставок налоговых отчислений позволяет Администрации области с достаточно высокой точностью определять объемы доходных источников не только по областному, но и по местным бюджетам, а так же по определению системы регулируемых и закреплен­ных доходных источников.

Межбюджетные отношения продолжаются и внутри региона, где су­ществуют свои проблемы, решать которые область вынуждена с учетом своих возможностей и специфики. Администрация Астраханской области разрабатывает свои подходы к регулированию внутренних межбюджетных проблем. Однако существующая практика данного регулирования обу­словлена необходимостью финансирования первоочередных расходов по социальнозащищенным статьям.

Одна из важнейших проблем социально-экономического развития Астраханской области - сильное дифференцирование душевых расходов бюджетных средств районов.

Душевая дифференциация по доходам и расходам вынуждает произво­дить перераспределения бюджетных ресурсов в достаточно широких мас­штабах, чтобы обеспечить необходимым финансированием существую­щую сеть бюджетных учреждений.

Хотя в области осуществляется выравнивание бюджетов по уровню средне - душевого расхода, но оно реализуется достаточно сложно ввиду отсутствия доходов, необходимых для финансирования даже минимальных расходов. Поэтому местные бюджета не редко формируются за счет регу­лирующих доходов.

В этих условиях проблема текущего выравнивания местных бюдже­тов, может осуществлять двумя путями.

Первый - обеспечивает выравнивание местных бюджетов по единой формуле, с учетом поправочных коэффициентов на особые условия терри­торий.

Второй - это стимулирующее выравнивание бюджетов за прирост на­логового потенциала, в результате прироста сельскохозяйственного или промышленного производства.

Первый вариант является более привлекательным с точки зрения ис­ключения иждивенческих настроений при межбюджетных отношениях.

В Астраханской области формирование бюджета на 1998 г. впервые осуществлено с использованием системы государственных минимальных социальных стандартов.

Тем не менее, недостаток федеральных бюджетных средств для фи­нансирования федеральных программ продолжает приводить не только к усилению встречных финансовых потоков, но и к покрытию этих расходы за счет внутриобластных источников. Поэтому для более эффективного разрешения проблем бюджетного федерализма необходимо ускорить принятие соответствующих законов, устанавливающих общие принципы, формы и порядок разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами власти субъек­тов Федерации и местным самоуправлением.

В них должны быть предусмотрены разграничения функций и бюджет­ных полномочий бюджетов всех уровней с учетом природно-клима-тических, экономических особенностей регионов, содержания социальной инфраструктуры и других решений федеральных органов.

## 3.2. Минимальные социальные стандарты

Государственной Думой 15 апреля 1998 г. при­нят во втором чтении проект Бюджетного кодекса, в котором закладываются направления будущей бюджетной политики государства. Совершенно оче­видно, что проводимая бюджетная политика дол­жна соответствовать социально-экономической по­литике в целом, а также Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству. При этом необходимо иметь в виду, что местные бюджеты являются одним из важных элементов бюд­жетной системы Российской Федерации, а их сба­лансированность — одно из условий жизнедеятель­ности населения муниципальных образований (го­родов, поселков, деревень).

Принятие Бюджетного кодекса поставит меж­бюджетные отношения на законную, правовую ос­нову. Однако рассматриваемый вариант Бюджетно­го кодекса не лишен, как нам кажется, серьезных недостатков. С этих критических позиций и рас­смотрим проект Бюджетного кодекса.

Разрабатываемый проект (в отличие от тради­ционно возлагаемой на такой законодательный акт задачи — кодификации законодательства по бюд­жетным вопросам, которое за относительно дли­тельный период времени в основном оправдало себя на практике) ставит целью реформирование бюд­жетных отношений исходя из требований бюджет­ного федерализма и гарантии местного самоуправ­ления. В связи с этим важное значение приобретает одинаковое понимание как в федеральном центре, так и в субъектах Российской Федерации содержа­ния понятия "бюджетный федерализм", поэтому оно обязательно должно быть законодательно за­фиксировано. Его следовало бы дополнить положе­нием об активном участии субъектов Российской Федерации в выработке и реализации бюджетной и налоговой политики государства.

Для определения поддержки региона из федерального бюджета существует методическая система расчета. Существует 2 варианта распределения ФФПР. Первый вариант – вариант расходно-доходного выравнивания:

*1.1Определение состава дотационных регионов.*

К числу дотационных территорий могут быть отне­сены те, для которых рассчитанный объем расхо­дов бюджетов субъектов Российской Федерации Ei превышает рассчитанный объем доходов, (Ri) т.е. для которых справедливо неравенство:

**Ei – Ri >0**

*1.2Распределение части Фонда с целью установ­ления максимально допустимого дефицита бюдже­тов субъектов, на уровне 50% к расходам для высокодотационных регионов.* На этом этапе происходит выделение трансфертов из ФФПР (t(i)) бюджетам субъек­тов Российской Федерации, дефицит которых пре­вышает 50% рассчитанных расходов, с целью до­ведения их дефицита до этого уровня. Объем транс­ферта из ФФПР в бюджет субъекта Федера­ции (i) рассчитывается следующим образом:

t(i) =0.5\*Ei - Ri

 где Ei - рассчитанный объем расходов региональ­ного бюджета i ;

 Ri - рассчитанный объем доходов регионального бюджета i

 А величина фонда, распределяемая на данном

 Этапе (T(i)) , составляет:

где n - количество высокодотационных регионов, где разрыв между собственными доходами и расчет­ным объемом расходов превышает 50% расходов.

*1.3 Распределение оставшейся части ФФПР.*

На этом этапе происходит распределение остав­шейся части фонда пропорционально дефициту бюджетов субъектов Российской Федерации. Доля i*-го* субъекта Федерации в ФФПР (di) рассчитыва­ется на этом этапе следующим образом:

а объем трансферта в бюджет субъекта Федера­ции, распределяемого на данном этапе , опре­деляется по следующей формуле:

 t(2)=d1\*(T-T(1))

где Т - общий объем Фонда финансовой под­держки субъектов Российской Федерации.

Таким образом, для высокодотационных регио­нов финансовая помощь из ФФПР складывается из двух частей: дотирования бюджета субъекта Рос­сийской Федерации с целью достижения макси­мально допустимого дефицита и трансферта, полу­ченного пропорционально дефициту бюджета, сло­жившемуся после получения первой части финан­совой помощи. Для регионов, не имеющих высокой дотационной зависимости, предлагаемая методика предусматривает получение финансовой помощи только пропорционально дефициту бюджета субъек­та Российской Федерации. ,

Второй вариант — вариант доходно-расходного выравнивания, он основывается на предоставлении финансовой помощи в зависимости от уровня среднедушевых бюджетных доходов по регионам, скор­ректированных с учетом объективно сложившегося удорожания или индексов бюджетных расходов, ко­торые на 1999 г. до формирования системы бюджет­ных нормативов могут определяться, исходя из про­житочного минимума по экономическим районам с выделением северных территорий. В этом случае фи­нансовая помощь регионам исчисляется в размерах, позволяющих довести душевые бюджетные доходы дотационных территорий до равного уровня, опре­деляемого возможностями федерального бюджета.

Последовательность расчетов такова:

 *2.1.Расчет среднедушевых бюджетных доходов.* На этом этапе определяются среднедушевые собствен­ные доходы консолидированных бюджетов субъек­тов Федерации для каждого региона **(Rдуш) :**

**Rдуш = ri / ni,**

где **Ni** - численность населения **i**-го субъекта Федерации;

**Ri -** рассчитанный объем доходов регионального бюджета **i.**

*2.2.Оценка уровня бюджетных расходов.* На вто­ром этапе определяется индекс бюджетных расхо­дов **(Кi).** После утверждения Правительством Рос­сийской Федерации комплекса бюджетных норма­тивов для оценки расходных полномочий бюдже­тов субъектов Федерации по основным отраслям бюджетного финансирования расчет индексов бюд­жетных расходов будет основываться на интегри­рованном учете бюджетных нормативов.

где **Нi**. - бюджетный норматив на душу населе­ния для 1-го региона по финансированию **j**-ой от­расли бюджетного финансирования;

**s** - количество отраслей бюджетного финансирования.

Таким образом, индекс бюджетных расходов устанавливает, насколько больше необходимо зат­ратить средств в регионе, чтобы реализовать рас­ходные полномочия, по сравнению с минималь­ными по России необходимыми затратами.

Для оценки индекса бюджетных расходов при подготовке федерального бюджета 1999 г., ввиду отсутствия нормативной базы, представляется це­лесообразным использовать показатель прожиточ­ного минимума в регионах, имеющий норматив­ную базу и практику статистического наблюдения влечение нескольких лет.

 Таким образом для расчета бюджета 1999 г. индекса бюджетных расходов для **i-**го региона, входящих в **k**-ый экономический регион **(Kik)** определяется следующим образом:

2.3.Определение *еденного душевого бюджет­ного дохода.* Для обеспечения сопоставимости до­ходных показателей различных регионов они при­водятся к единому виду с помощью индекса бюд­жетных расходов. Приведенный душевой бюджет­ный доход **i-**го региона **(Rpi)** рассчитывается следующим образом:

Определяется средний по России приведенный душевой бюджетный доход — **Rp** рассчитывается как средневзвешенное региональных приведенных душевых бюджетных доходов).

*2.4.Определение объемов трансферта.* Рассчитыва­ется недостающая регионам сумма доходов t до среднероссийского уровня:

**ti = ( Rp - Rpi )\* Ki \* Ni.**

Так как сумма **ti** больше фактического объема ФФПР **(Т),** то на следующем этапе расчетов опре­деляется фактический объем трансферта региону. Предоставление трансфертов исходит из того, что все дотационные регионы в результате выделения трансфертов должны иметь одинаковые значения приведенного душевого бюджетного дохода. Коли­чество регионов, получающих трансферты, а так­же объем выделяемых им средств определяется итеративной процедурой. исходя из равенства

где **Rpv** - уровень приведенных душевых бюд­жетных доходов, до которого происходит вырав­нивание;

m- число регионов, получающих трансферт. Итеративная процедура происходит до тех пор, пока не будет достигнуто равенство суммы представляемых регионов.

Министерством финансов РФ разработан и доведен до регионов проект Методики распределения средств Фонда финансовой поддержки субъектов РФ на 2000 юд. Настоящая методика основана на Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 гг., одобренной Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 1998 г. №862, а также результатах выполнения Плана-графика мер но ее реализации, утвержденного распоряжением 11равительс тва РФ от 4 декабря 1998 г. № 1718-р.

Предложенный проект «МЕТОДИКИ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ФОНДА ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА 2000 г.»

Не углубляясь в детали, можно подчеркнуть принципиальное отличие двух предлагаемых вари­антов. В первом варианте, оценивая постатейно расхо­ды бюджетов территорий, фиксируется за регио­нами ответственность за их финансирование. При этом учитывается неполная обеспеченность этих полномочий доходными источниками. Во втором варианте, уходя от постатейной оцен­ки расходов, опираемся на возможности федерального бюджета, в силу которых выравниваем воз­можности территориальных бюджетов.

На заседании Правительства Российской Феде­рации из предложенных двух методов распределе­ния ФФПР предпочтение было отдано второму. Однако, понимая конфликтность и объективную сложность вопроса, Правительство Российской Федерации внесло предложение Федеральному Со­бранию создать трехстороннюю рабочую группу из представителей Правительства Российской Федера­ции, Государственной Думы и Совета Федерации по доработке методики распределения ФФПР.

Кроме Фонда финансовой поддержки регионов образуется также Фонд регионального развития, который предназначен для финансирования в раз­личных формах капитальных вложений в субъектах Федерации. Он представляет собой методологичес­ки объединенную совокупность соответствующих частей федеральных и региональных программ, про­грамм и проектов отраслевого финансирования и иных, ныне разрозненных, капиталовложений.

По сути, реализация этого положения означает учет территориального разреза федерального бюд­жета в его инвестиционной части. За счет средств Фонда регионального развития осуществляется фи­нансирование по двум направлениям:

- социальному (в основном на безвозвратной основе) — в целях выравнивания уровня социаль­но-экономического развития регионов. Финанси­рование государственных инвестиций (в соответ­ствии с региональными, федеральными целевы­ми программами или на непрограммной основе), а также предоставление государственных гарантий осуществляется по данному разделу на норматив­ной основе;

- производственному (в основном на возврат­ной основе) — в целях снижения дотационности и количества дотационных регионов за счет повыше­ния их производственного и налогового потенциа­ла. В данном случае речь идет о том, что при реше­нии вопроса о финансировании инвестиционного проекта учитывается не только острота потребнос­ти региона в его реализации, но и экономическая эффективность реализации проекта на данной тер­ритории. В качестве одного из важнейших критери­ев при выделении региону или предприятию на

территории региона государственных инвестиций по данному разделу должно использоваться предостав­ление регионом документально оформленного обя­зательства на сокращение в будущем передаваемых трансфертов на текущее финансирование (с указа­нием конкретных сумм по годам).

И, наконец, третье направление финансовой поддержки — Фонд развития региональных фи­нансов — предназначаемый для активизации про­цессов финансового оздоровления в субъектах Рос­сийской Федерации посредством реформирования бюджетной сферы и бюджетного процесса. Источ­никами образования этого Фонда являются креди­ты Международного банка реконструкции и раз­вития, а также другие средства, определяемые Пра­вительством Российской Федерации.

Финансирование за счет средств Фонда будет сосредоточено на двух основных направлениях. Пер­вое направление — это кредитная составляющая.

Средства фонда будут выделяться субъектам Федерации, а в отдельных случаях и крупным го­родам на возвратной основе. Право на получение этих средств будут иметь регионы, успешно осу­ществляющие меры по финансовому оздоровлению и активно проводящие экономические реформы. Наряду с кредитованием регионов из средств фонда предполагается с целью усиления стимули­рующего воздействия использовать другие финан­совые источники и рычаги. Прежде всего это дос­туп к инфраструктурным кредитам Международ­ного банка реконструкции и развития, распреде­ляемым между регионами, кредитам Европейского банка реконструкции и развития на проектное фи­нансирование под гарантии регионов и доступ на внутренний и внешний рынок ценных бумаг.

Кроме кредитной составляющей, фонд будет иметь второе направление — оказание технической помощи для работы по следующим направлениям:

- методическая помощь органам государствен­ной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по управлению финансами (среднесрочный финансовый план, про­граммы заимствований, бюджетные процедуры, финансовая отчетность и др.); реформам муници­пальных служб; планированию и осуществлению инвестиций в отрасли инфраструктуры и т.п.;

В целях обеспечения защиты интересов федерального бюджета и полноты мобилизации в нем финансовых ресурсов Правительство РФ вправе в случаях нарушения отдельными субъектами Рос­сийской Федерации установленных законодатель­ством Российской Федерации порядка зачисле­ния налогов и иных доходов в федеральный бюд­жет и порядка осуществления закупки товаров, оплаты работ и услуг для государственных нужд применять к указанным субъектам Российской Федерации следующие санкции:

приостанавливать финансирование из федераль­ного бюджета федеральных программ и мероприя­тий, осуществляемых на территориях соответству­ющих субъектов Российской Федерации, а также передачу средств по взаимным расчетам, трансфер­там, субвенциям, дотациям, бюджетным ссудам и кредитам;

прекращать выдачу лицензий на экспорт;

приостанавливать выделение средств из фон­да льготного кредитования сезонных затрат в сельском хозяйстве и лизингового фонда обес­печения агропромышленного комплекса маши­ностроительной продукцией и приобретения пле­менного скота;

приостанавливать централизованные поставки продукции из государственных ресурсов.

Правительством Российской Федерации также рассмотрены и одобрены "Основные направления бюджетной политики на 1999 г. и на период до 2001 года". В этом проекте трехлетнего бюджета масштабы финансовой поддержки регионов бу­дут в значительной мере взаимоувязаны с реали­зацией программы экономии расходов региональ­ных бюджетов. Объем финансовой помощи субъек­там Российской Федераци, предоставляемой за счет средств федерального бюджета, сохранится в течение предстоящих трех лет на уровне 0,81— 0,82% ВВП.

Все эти меры призваны подготовить соответству­ющие администрации к переходу на новый виток в межбюджетных отношениях.


# Заключение

Важнейший принципиальный вопрос - проблема общей модели Рос­сийского бюджетного федерализма. Из года в год меняется методика фи­нансовых трансфертов. Ни в центре, ни в регионах пока нет устоявшегося бюджетного законодательства, соответствующего новым экономическим отношениям и конституционным принципам бюджетного федерализма. Конституция РФ и Федеральные законы предусматривают:

-разграничение бюджетной системы на федеральный бюджет, бюджеты субъектов федерации и местные бюджета;

-введение РФ федеральным бюджетом, федеральными налогами и сборами, федеральными фондами регионального развития; -

- совместно с субъектами Федерации установление общих принципов налогообложения и сборов в РФ;

- самостоятельность субъектов Федерации в регулировании своего бюджета и бюджетной системы субъектов Федерации;

- возможность взаимной передачи полномочий органами исполни­тельной власти;

- наделение законодательных органов субъектов Федерации правом законодательной инициативы в области бюджетного устройства, бюджет­ного процесса и бюджетно-налоговой политики в РФ;

- предоставление субъектам Федерации через Совет Федерации феде­рального собрания бюджетных и финансовых полномочий в рассмотрении федерального бюджета, федеральных налогов и сборов, вопросов финансо­вого, валютного, кредитного, таможенного регулирования денежной эмис­сии;

* отделение местных бюджетов (бюджетов органов местного само­управления) от государственной бюджетной и налоговой системы. Обобщая проведенный в работе анализ бюджетного и налогового законодательства, автор делает вывод, что федерализм в межбюджетных от­ношениях предполагает самостоятельность каждого бюджета, обеспечи­вающую высокую степень автономии местных бюджетов и одновременно сохранение за федеральным бюджетом доминирующего положения в ре­шении узловых вопросов государства. Из исследования становится ясно, что сущность бюджетного федерализма состоит в нормативно-законодательном определении налоговых и бюджет­ных взаимоотношений между разными уровнями бюджетов на всех стади­ях бюджетного процесса. Что касается налоговых взаимоотношений, то конституционные принципы бюджетно-налогового федерализма должны быть реализованы в Налоговом кодексе РФ. Главная его задача - сохране­ние. и наращивание налогового потенциала России и регионов. Поэтому основными направлениями в изменении налоговой политики в сторону усиления ее антикризисного характера, могли бы быть следующие:

• снижение косвенного налогообложения. В 1995 году в РФ на долю кос­венных налогов, включая внешнеторговые пошлины приходится до 82% налоговых поступлений в федеральный бюджет (в США в федеральном бюджете на 1996 год всего 3%)'. Это неэффективное соотношение пря­мых и косвенных налогов, сохраняется в бюджете на 1998 год (доля кос­венных налогов, по нашей оценке, составит 81% налоговых доходов);

• увеличение собираемости налогов, которая в среднем по оценке состав­ляет порядка 80%, а по акцизам на бензин 88,7%, на нефть и газовый конденсат 83,7%, по водке и ликероводочным изделиям 98% и т.д.;

• введение стимулирующего налогообложения юридических лиц, в част­ности освобождение от налогообложения приростных показателей, сни­жение штрафных санкций, блокирующих уплату налогов по их нормаль­ной ставке, устранение двойного и тройного налогообложения (аморти­зационный фонд облагается НДС, акцизами, что ведет к изъятию в бюджеты 70-75% прибыли вместо 35% по закону и толкает предприятие на . укрывательство прибыли);

• переход к секторному налогообложению, облегчающему налоговое бре­мя для реального сектора экономики и способствующего переливу капи­талов в сферу функционирующего производственного, а не спекулятив­ного капитала;

• преодоление политики, разбазаривающей госсобственность под видом ее приватизации, нормализация и оздоровление условия воспроизводства государственного сектора и госсобственности с извлечением доходов от ее использования в бюджетную систему, приостановление "сброса" па­кетов акций стратегических предприятий под видом денежной привати­зации;

• недопущение действий правительства подрывающих налоговую базу ре­гионов политикой "валютного коридора" и переброской сырьевых про­дуктов, в т.ч. около 50% сырой, непереработанной нефти за рубеж, что ведет к критической недогрузке российских нефтеперерабатывающих и других предприятий, к утрате ВВП и возможностей занятости населения.

Это в свою очередь позволит реализовать следующие принципы феде­рализма в бюджетных взаимоотношениях:

• расширение возможностей регионов по развитию своей экономики, обеспечению социально-экономических потребностей их населения, раз­витию и приумножению исторического и духовного наследия, культуры народов России;

• укрепление финансовой экономической самостоятельности субъектов РФ, стимулирование органов власти субъектов РФ по мобилизации соб­ственных внутренних ресурсов;

• усиление интеграции хозяйственной системы России, солидарности и взаимной ответственности Федерации и ее субъектов в бюджетно-финансовой сфере.

Реализуя поставленную в работе цель системного анализа правоотношений, складывающихся в сфере межбюджетных отношений, автор иссле­довал механизм реализации принципа федерализма в межбюджетных от­ношениях, проанализировал практику деятельности Астраханского област­ного Представительного Собрания в сфере совершенствования бюджетно­го законодательства и Администрации Астраханской области по формиро­ванию эффективной системы бюджетных отношений на региональном уровне. Делается вывод, что дальнейшее совершенствование бюджетно-финансового взаимодействия между органами власти РФ и ее субъектами на основе реализации принципа федерализма в межбюджетных отношени­ях предполагает, по мнению автора, разработку и последующее введение в практику финансово-экономических механизмов способствующих реше­нию проблем регионов по следующим направлениям:

• в рамках процедур принятия федерального бюджета предоставление Со­вету Федерации РФ приоритетного права определений тех его позиций, которые непосредственно связаны с осуществлением региональной по­литики, в том числе определение перечня региональных программ, фи­нансируемых федеральным бюджетом, перечни регионов "особенно нуждающихся в порядке", согласование Правительством механизма фор­мирования федерального фонда поддержки фондов и методики транс­фертов;

• создание Федерального фонда развития регионов, обеспечивающего фи­нансирование приоритетных и высокоэффективных региональных и межрегиональных программ на возвратной и безвозмездной основе, на­правленных на выравнивание уровня социально-экономического разви­тия субъектов РФ и качества жизни их населения, создание экономиче­ского потенциала, компенсирующего регионам истощение их природных ресурсов, разрушение их природной среды. Финансирование Фонда це­лесообразно осуществить за счет мобилизации небольшой части плате­жей за пользование природными ресурсами при постепенном повыше­нии их размеров;

• конкретизация механизма в реализации конституционных прав субъек­тов РФ в областях, отнесенных к совместному ведению органов власти Федерации и ее субъектов, позволяющие уточнить соответствующие объемы компетенции в соответствии с'практикой разграничения полно­мочий в сфере межбюджетных отношений между Федеральным центром и регионами;

• разработка процедур установления государственных минимальных соци­альных стандартов в ключевых сферах жизнедеятельности населения России с учетом природно-климатических особенностей, социально-экономических условий, исторических и культурных традиций народов в соответствующих регионах; распределение ответственности органов власти Федерации и ее субъектов за реализацию законодательно уста­новленных социальных гарантий и механизмов, обеспечивающих эти га­рантии;

• государственное регулирование выпуска и обращения ценных бумаг субъектов РФ, включая выпуск корпоративных векселей ведущими про­мышленными кампаниями регионов, обеспечивающее их полноценное использование в межрегиональных платежах, регламентирующее поря­док выпуска этих ценных бумаг и обеспечение необходимых гарантий.

Белее широкое внедрение корпоративных векселей в практику хозяй­ствования как эффективного средства платежа, обеспечение государствен­ного контроля и регулирования их обращения может выступать важным экономическим механизмом оздоровления экономики народного хозяйства и укрепления финансово-бюджетной системы в России.

# Законодательство и используемая литература

1. Конституция РФ
2. Закон РСФСР от 10 октября 1991 года N 1735 - 1 "Об основах бюд­жетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР" (В ред. Закона РФ от 07.02.92г. N 2301-1)
3. Закон Р.Ф. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Р.Ф", М, 1995г.
4. Закон Р.Ф. "Об основах бюджетных прав и прав по использованию вне­бюджетных фондов представительных и исполнительных органов госу­дарственной власти республик в составе Р.Ф., автономной области, ав­тономных округов, краев, областей, городов Москвы Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления."
5. Федеральный закон РФ от 1 июля 1994г. N 9 -ФЗ "О Федеральном бюджете на 1994 год" //Нормативные акты по финансам, налогам, стра­хованию и бухгалтерскому учету - Приложение к журналу "Финансы". M,1994,N8.
6. Федеральный закон от 1 февраля 1995 г. N 11-ФЗ "О финансировании государственных расходов из федерального бюджета в первом кварта­ле 1995 года".// Собрание законодательства Российской Федерации., 1995,N 10.
7. Федеральный закон РФ от 31 марта 1995г. N 39-ФЗ *"О* Федеральном
8. бюджете на 1995год" //Собрание законодательства Российской Федерации., 1995.N 14.
9. Закон РФ от 10.01.95 г. "О Федеральном бюджете 1996г."
10. Федеральный закон РФ от 26.02.97r "О Федеральном бюджете 1997г."
11. Федеральный Закон от 17.03.97 № 55-ФЗ "О внесении дополнений п Федеральный Закон «Об общих принципах организации мастного само­управления в Российской Федерации» /принят ГД ФС РФ от 14.02.97/.
12. Федеральный Закон от 25.09.97 № 126-ФЗ «О финансовых основах ме­стного самоуправления в Российской Федерации» /принят ГД ФС РФ 10.09.97r/.
13. Послание Президента РФ Федеральному Собранию «Порядок во власти порядок в стране» М. 1997г.
14. Послание Президента РФ «О бюджетной политике в 1996г.». ,/ Российская газета от 27.06.95 г.
15. Указ Президента РФ от 11.06.97 № 568 «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации».
16. Постановление Правительства РФ от 15.08.97 « 1045 «О мерах по реа­лизации Указа Президента Российской Федерации от 11 июня 1997 г № 568 «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации»
17. Постановление Конституционного суда РФ от 16.10.97 № 14-П «По де­лу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального За­кона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местно­го самоуправления в Российской Федерации».
18. Вопросы бюджетно-налогового федерализма в России и США. Мате­риалы российско-американских семинаров /Составители: Ю.И.Любимцев, д.э.н.,профессор, Ш.Б.Маад, д.э.н. - М.,Агенство США по международному развитию, 1996, 304с.
19. Письмо Госналогслужбы РФ от 15.08.97 № БЕ-6-01/607 «Об усилении работы налоговых органов по контролю за налогами и сборами, вводи­мыми органами государственной власти субъектов Российской Федера­ции и органами местного самоуправления»
20. Информационное письмо ВАС РФ от 20.10.97 № с5-7/03-703 «О Феде­ральном Законе «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»
21. Балабанов И.Т. Финансовый менеджмент.- М.: Финансы и статистика, 1994.-224с.
22. Бугаев Ю. Определяющий фактор формирования страхового рынка России // Финансовая газета.- 1995, N 15.
23. Бюджетно-налоговая сфера : эффективность, проблемы дальнейшего развития М., РАГС 1996г. 161с
24. Грачев Е.Ю. Н.А.Куфакова, С.Г.Пепеляева Финансовое право России. М., ТЕИС, 1995г.
25. Горбунова О.Н. Финансовое право М., Юристъ, 1996, с.400
26. Дробозина Л.А. Общая теория финансов. М.: Банки и биржи, 1995.
27. Дробозина Л.А. Финансы. Денежное обращение. Кредит Учебник для вузов М.,Финансы, ЮНИТИ, 1997 - 479 с
28. Любимцев Ю.В. Проблемы финансовой стабилизации и бюджетно-налогового федерализма. Бюджетно-налоговая сфера: эффективность, проблемы дальнейшего развития. М., РАГС, 1996г., с. 19-38.
29. Морозов А.Г. Макроэкономическая политика // ЭКО - 1995, N 2,N 3.
30. Подпорина И.В. Совершенствование межбюджетных отношений в Рос­сийской Федерации // Вопросы бюджетно-налогового федерализма в России и США. М„ 1996, с. 3-304.
31. 30. Пепеляев С.Г. Основы налогового права. Учебно-методическое посо­бие., М Инвест Фонд, 1995г -496с
32. Пеньков Б.Е. Государственное регулирование и оптимизация налогооб­ложения // Бюджетно-налоговая сфера: эффективность, проблемы даль­нейшего развития. М., РАГС, 1996г., с.3-160.
33. Родионова В.М., Ю.Я.Вавилов, Л.И.Гончаренко и др.. Финансы М.:
34. Финансы и статистика, 1994.- 432с.
35. Родионова В.М., Федотова М.А. Финансовая устойчивость предприятия в условиях инфляции. - М.: Перспектива, 1995.
36. Ровинский Е.А. Советское финансовое право. 3-е изд.- М.: Юридиче­ская литература, 1978. - 344с.
37. Рузавин Г.И. Курс рыночной экономики - М., Банки и биржи, ЮНИТИ, 1994-319с
38. Сакс Дж. Рыночная экономика и Россия. - М.: Экономика, 1994.
39. Сумаронов В.Н. Государственные финансы в системе макроэкономиче­ского регулирования М., Финансы и статистика, 1996 -224с
40. Сб. науч.тр. Актуальные валютно-финансовые проблемы зарубежных стран: Научно-исследовательского финансового института Минфина РФ.-М., 1995,вып.4.
41. Сб. нормативных документов. Бюджет и бюджетное финансирование. -М.: Финансы. - 1994.- 208с.
42. Федерализм. Теория. Практика. История. 3 тома. М. 1996.
43. Финансовое управление Ассоциация авторов и издателей «Тандем», Экмос,1997, 208с
44. Финансы Ежемесячный теоретический и научно-практический журнал №3,4,6,8,9,11 М., ИПК «Московская правда, 1997г
45. Химичев Финансовое право М., Издательство БЕК, 1995, 52с.
46. Черников Д. Крах радикализма и эволюционная альтернатива
47. // Россий­ский экономический журнал. 1995, N 3.