

**7th International Scientific and Practical Conference
«Science and Society» 2015**

факторы формируемого в стране благоприятного делового климата.

References:

- [1]. E. Minchenko, K. Petrov , A. Kazantsev , N. Murashkin.
a. "Evaluation of political risks for foreign investors in Central Asia". - February , 2015 .
- [2]. Investments //http://forbes.kz URL:
http://forbes.kz/finances/investment (date accessed:
February 27, 2015) .
- [3]. Overview of the partnership program of the World Bank and Kazakhstan, October 2014 // worldbank.org URL:
http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Kazakhstan-Snapshot-rus.pdf
- [4]. About additional measures to improve the investment climate of the Republic of Kazakhstan // kazembassy.uz URL: http://kazembassy.uz/ru/invest_climat

Bisultanova A.A.

**THE METHODOLOGICAL ASPECTS OF
INTER-BUDGETARY RELATIONS IN THE
RUSSIAN FEDERATION**

**Bisultanova A.A., Russia, Chechen state university,
Senior teacher, faculty of economy and finance**

Abstract

The article discusses the evolution of inter-budgetary relations in the Russian Federation, is considered legal and regulatory framework for the regulation of inter-budgetary relations in the Russian Federation. The main emphasis is on the identification of positive and negative trends in the development of intergovernmental relations in Russia.

Keywords: fiscal federalism, fiscal federalism model

7th International Scientific and Practical Conference «Science and Society» 2015

На сегодняшний день будущее России зависит от продуктивного решения проблем, скопившихся за последнее время между федеральным центром и регионами. Согласование интересов регионов и федерального центра представляет собой основную задачу на перспективу развития России в целом.

В любом федеративном государстве взаимоотношения Центра и регионов строятся по следующей схеме: разграничение расходных полномочий, на этой основе разграничение источников доходов, перераспределение доходов. Согласно мирового опыта, на всех стадиях бюджетного процесса должны соблюдаться соответствующие принципы бюджетной системы.

В финансово-экономической литературе последних лет показан достаточно обширный аналитический материал, раскрывающий содержание и последовательность реформирования бюджетной системы, включая бюджетный процесс, бюджетный федерализм и межбюджетные отношения. Авторы этих работ выделяют несколько этапов, каждый из которых характеризуется определенными особенностями: соответствующими недостатками и достоинствами. Нельзя не отметить также и то, что все стадии развития межбюджетных отношений в России так или иначе связаны с крупными политическими событиями. Так, 1 этап безусловно связан с принятием Декларации о независимости РСФСР и прекращением существования СССР (июнь 1990 г. – конец 1991 г.).

Крушение СССР и вызванный этим кризис нанесли удар по устройству российской государственности, нарушили сложившиеся десятилетиями общественные установки. Возникла необходимость переустройства всего государственного строя. По прогнозам западных наблюдателей российское государство должно было развалиться в течение ближайших лет, рухнув от обострения противоречий между регионами и центром, усиления регионализации и угроз политического сепаратизма. На данном фоне Центр вступал в переговоры с каждым из субъектов Федерации, что усиливало тенденции к регионализации. Основная часть научной литературы, изданной на тот момент, посвящена регионально-федеративным отношениям, вопросам преодоления возможностей распада РФ, оживления экономики, увеличению конкурентоспособности России на международном рынке. Авторы аналитического обзора работ по российской регионалистике В.Я. Гельман и С.И. Рыженков выделяют два этапа, способствовавших становлению политической регионалистики в России. Во-первых, политика экономических реформ начала 90-х годов, которая осуществлялась исключительно как «реформа сверху». Во-вторых, после распада

7th International Scientific and Practical Conference «Science and Society» 2015

СССР на первый план выдвинулась проблема сохранения целостности Российской Федерации. Российская Федерация на момент декларирования своей независимости имела то же бюджетное устройство, что и остальные республики СССР. Все налоговые и прочие доходы республик, краев и областей определялись в Центре, распоряжение природными ресурсами также находилось в его ведении. Основные производственные фонды крупных предприятий являлись объектами союзного значения, а деятельность остальных регулировалась исключительно планом, утвержденным на союзном уровне. Возможность самостоятельного изменения республиками налоговой, промышленной и иной политики региона в корне отсутствовала. Регулирование доходов и расходов бюджетов всех уровней осуществлялось посредством процесса согласования бюджетов сверху, после чего сводился единый бюджет, который устанавливал особые для каждого региона пропорции разделения налогов между бюджетами разных уровней, необходимые для финансирования согласованных расходов. В случае надобности из вышестоящего уровня бюджетов перечислялись дотации, рассчитанные по принципу полного покрытия плановых расходов. Соответственно, Центр в полной мере осуществлял руководство налоговой и бюджетной политикой на всей территории страны и нес ответственность за финансовое положение всех регионов. Таким образом, формально существовавший федерализм в бюджетной сфере фактически реализовывался в виде унитарных отношений [1].

В апреле 1990 года был принят Закон РСФСР «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР». В связи с чем расположенные на территории республики объекты государственной собственности, золотой запас, алмазный и валютный фонды СССР, основные производственные и непроизводственные мощности, иное имущество и ресурсы государственных предприятий, учреждений объявлялись собственностью РСФСР. Следующим этапом стало закрепление определенной суммы налогов, которые республиканский бюджет должен был перечислять в союзный бюджет. Этим была нарушена жесткая вертикаль, составляющая основу организации бюджетных отношений СССР. Местные органы Министерства финансов СССР стали подчиняться российскому руководству. На этом этапе резко сократилось поступление в союзный бюджет налогов, затем последовал и отказ РСФСР и других союзных республик от их перечисления в Центр. Следовательно, ответственность за реализацию государственных функций оставалась на федеральном уровне, а доходные возможности

7th International Scientific and Practical Conference «Science and Society» 2015

перешли к республикам. В результате чего, унитарные межбюджетные отношения были преобразованы, РСФСР получила суверенитет в финансовой области, что лишало Центр реальной экономической силы. Децентрализация управления бюджетным процессом на начальной стадии становления межбюджетных отношений не была осуществлена. Федеральный центр по-прежнему осуществлял контроль бюджета регионов, влиял на выплату зарплат и пособий. В регионах сложилась неоднозначная ситуация - «Центр-регионы», во многом, аналогичная с предыдущей системой управления, область или автономия зависят от Центра, местное самоуправление зависит от области. На данном этапе основной проблемой был раздел государственной собственности в регионах на муниципальную собственность и собственность местного значения.

Процесс перестановки реальной власти на региональный уровень повлек выделение льготных кредитов, что ослабило социальную напряженность в регионах

Переход от унитарного строя к новой системе федерализма проходил через многочисленные прения в отношениях «Центр-регион». Процесс разделения предметов ведения, функций и полномочий между федеральным центром и регионами еще далек от завершения. Этот процесс сопровождался резким спадом производства, а также тенденциями к ухудшению всех социально-экономических показателей. В начале 90-х годов Экспертный институт Российского союза промышленников и предпринимателей выделял следующие группы регионов по соответствующим признакам:

добывающие: Тюмень, Коми, Якутия, Магадан, Бурятия, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий округа, Кузбасс;

урбанизированные промышленные регионы: Нижний Новгород, Самара, Екатеринбург, Челябинск, Красноярск, Томск, области нечерноземного Центра;

торгово-промышленные: Мурманск, Архангельск, Приморский край, Сахалин, Калининград;

столицы: Москва и Петербург;

агропромышленные: Черноземный Центр, большая часть Поволжья, Дон, Кубань, Ставрополье, Курган, Оренбург, Омск, Новосибирск, Иркутск;

национальные республики: Татарстан, Башкортостан, республики Северного Кавказа и Тыва.

Процесс исполнения бюджета и управления государственными финансами на данном этапе оставались

7th International Scientific and Practical Conference «Science and Society» 2015

неизменными. Существенные изменения внес принятый в декабре 1991 года Закон РСФСР «Об основах налоговой системы в Российской Федерации». В нем были определены налоги, все суммы поступлений от которых зачисляются в федеральный бюджет: налог на добавленную стоимость, акцизы на отдельные группы и виды товаров, налог на доходы от страховой деятельности, биржевой налог, налог на доходы банков, таможенная пошлина, налог на операции с ценными бумагами. Регулирующими были определены подоходный налог с физических лиц и налог на прибыль организаций.

Названные законодательные акты оформили порядок формирования собственных доходов субъектов Российской Федерации. Порядок получения финансовой помощи из вышестоящих бюджетов был определен соответствующими законодательными актами, среди которых выделяется Закон Российской Федерации от 15 июля 1992 года «О субвенциях республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу». Согласно этого законодательного акта, основная цель оказания финансовой помощи – выравнивание социально-экономического развития регионов путем целевого финансирования расходов их бюджетов.

Следующий этап преобразования межбюджетной системы связан с политическими событиями 1991-1993 гг. Среди этих событий следует прежде всего отметить подготовку и подписание 31 марта 1992 года Федеративного Договора[2].

Договор включает три близких по содержанию договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральным центром и органами власти субъектов федерации трех типов: суверенных республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области и автономных округов. Ключевые статьи этих договоров определяют предметы ведения Федерации в лице ее центральных органов и предметы совместного ведения Федерации и ее субъектов.

К ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации Договор относит, наряду с другими полномочиями, такие важнейшие прерогативы: принятие и изменение Конституции РФ и федеральных законов, контроль за их соблюдением; регулирование прав и свобод человека и гражданина, регулирование и защита прав национальных меньшинств; гражданство Российской Федерации; установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка

7th International Scientific and Practical Conference «Science and Society» 2015

их организации и деятельности; формирование федеральных государственных органов; установление правовых основ единого рынка: финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки; федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития; федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе; внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры РФ; вопросы войны и мира; внешнеэкономические отношения Федерации; оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия; статус и защита государственной границы; судостроительство, уголовно-процессуальное законодательство.

Основой правового урегулирования отношений между Центром и республиками посвящена статья II, которая к совместному ведению федеральных органов государственной власти РФ и органов государственной власти республик среди прочего относит: обеспечение соответствия конституций и законов республик в составе Федерации; защиту прав и свобод человека и гражданина, прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; установление общих принципов налогообложения и сборов; установление общих принципов организации местного самоуправления.

В это время для субъектов федерации определилась база для формирования доходной части региональных бюджетов и, вместе с тем, произошло перераспределение доходов и расходов в пользу бюджетов субъектов федерации. Органы государственной власти субъектов получили больше возможностей самостоятельно осуществлять функции по управлению социально-экономическим развитием регионов и проводить соответствующую бюджетную политику. Во взаимоотношениях с федеральным бюджетом стала активно использоваться практика индивидуальных согласований в сфере установления объемов финансовой поддержки региональных бюджетов из бюджета федерации. В рассматриваемое время соответствующие объемы межбюджетных финансовых потоков, финансовой помощи из федерального бюджета регионам определялись не на единой основе формализованных согласующих правил и процедур, а были объектом

7th International Scientific and Practical Conference «Science and Society» 2015

индивидуальных договоров и согласований между регионами и центром.

В ведении региональных органов государственной власти приходились областные дороги, речной транспорт, экологическая деятельность на территории региона, защита лесов и т.д. Регионы ведали профессиональными училищами, областными больницами и специализированными клиниками, в их подчинении были предприятия группы В – легкая промышленность и производство потребительских товаров.

Расходы районов и городов концентрировались на социальной сфере. За счет местных бюджетов финансировалось почти 100% расходов на среднее образование, 85% - на здравоохранение, 60% - содержание детских садов, 60% - жилищные субсидии, 80% - коммунальные услуги.

Бюджеты субъектов федерации и административно-территориальных образований в начале 90-х годов строились на нормативах расходов, которые определялись па договорной основе, доходная часть бюджетов формировалась с использованием устанавливаемых в индивидуальном порядке нормативов отчислений от доходов, распределяемых между звеньями бюджетной системы на доленой основе, а также трансфертов.

В то же время происходил процесс разделения бюджетных полномочий. Часть расходных полномочий, которая ранее была закреплена за федеральным правительством, были определены как мандаты региональных органов власти. На региональный уровень были переданы функции и полномочия по социальной защите населения, основные заботы по поддержке села и сельскохозяйственного производства, решение инвестиционных проблем.

Несколько республик, возглавивших «парад суверенитетов» (Татарстан, Башкортостан, Якутия), перестали отчислять налоги в федеральный бюджет, некоторые регионы боролись за перераспределение в свою пользу бюджетных доходов. Федеральный центр старался компенсировать потери передачей на региональный уровень различных бюджетных расходов. Сторонним проявлением этих процессов стали рост доли субнациональных бюджетов в доходах и расходах бюджетной системы и повышение объемов финансовой помощи регионам на общем фоне нестабильности и индивидуализации межбюджетных отношений, несбалансированности региональных бюджетов и их сохраняющейся зависимости от федерального центра.

7th International Scientific and Practical Conference «Science and Society» 2015

Третий этап реформы межбюджетных отношений в России связан с преодолением вышеперечисленных трудностей. В частности, субъектам РФ и органам местного самоуправления было предоставлено дополнительное право устанавливать дополнительные налоги и сборы, не предусмотренные законодательством РФ. Так же был создан Федеральный фонд финансовой поддержки регионов, который был направлен на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов РФ. В основе методики расчета объемов дотаций ФФПР лежит показатель уровня бюджетной обеспеченности региона, который зависит от рассчитываемых по специальным методикам налогового потенциала и расходных потребностей региона.

С 2000 года основным документом, регулирующим межбюджетные отношения в России, стал Бюджетный Кодекс РФ, который определяет порядок, структуру бюджетно-правовых актов РФ.

Определенные изменения в существующую систему межбюджетных отношений внесла принятая в 1998 году Концепция реформирования межбюджетных отношений в РФ на 1999-2001 годы, в которой рассматривались разнообразные аспекты этих отношений. Для эффективного государственного бюджетного регулирования «Концепция» предусматривала образование Фонда финансовой поддержки регионов, Фонда регионального развития, Фонда развития региональных финансов.

С 2001 г. начался новый этап реформы межбюджетных отношений, направленный на увеличение ответственности региональных и местных органов власти и управления за рациональное использование бюджетных ресурсов, обеспечение равного доступа граждан к бюджетным услугам и социальным гарантиям, повышение прозрачности финансовых потоков и снижение конфликтов вокруг распределения и использования бюджетных средств. Основным документом, определяющим начало нового этапа, является Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, утвержденная постановлением Правительства РФ от 15 августа 2002 г. № 584. Цель Программы заключалась в формировании и развитии системы бюджетного устройства, позволяющей органам власти субъектов РФ и местного самоуправления проводить самостоятельную налоговую политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней. Продолжением работы в этом направлении стала «Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года».

7th International Scientific and Practical Conference «Science and Society» 2015

Федерации на период до 2005 года», одобренная Правительством РФ, и издание в 2003 г. новой редакции Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ.

В рамках проведенной реформы в 2006 году впервые приняты и исполнены бюджеты городских и сельских поселений, что привело к вовлечению граждан к участию в принятии решений по вопросам финансового обеспечения местных бюджетов.

Суть данного этапа реформ заключается в том, что ФЦ, регионы и МО переходят на проверенные мировой практикой и теорией основные принципы корпоративного управления финансами с одним отличием - расходные полномочия ограничиваются Законом о соответствующем бюджете и санкционируются Казначейством. Фундамент бюджетирования - это мониторинг, учет и анализ, внутренний контроль и эффективность, обоснование и отчетность, непрерывность бюджетного процесса, расчеты и прогнозирование.

Итак, основной задачей реформирования системы межбюджетных отношений РФ является повышение качества бюджетного процесса и финансового менеджмента в субъектах Российской Федерации. В целях решения проблем в сфере межбюджетных отношений следует действовать в следующих направлениях:

- органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления должны быть представлены дополнительные полномочия для расширения собственной доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

- в предстоящие годы необходимо завершить работу по распределению полномочий между уровнями публичной власти. Вместо практики делегирования субъектам Российской Федерации исполнения федеральных полномочий следует осуществлять передачу полномочий субъектам Российской Федерации на постоянной основе, обязательно предусмотрев и передачу субъектам Российской Федерации постоянных источников доходов в экономически обоснованном объеме.

- необходимо продолжить стимулирование повышения эффективности бюджетных расходов путем введения различного рода поощрительных мер со стороны федерального центра. Повышение ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и

**7th International Scientific and Practical Conference
«Science and Society» 2015**

органов местного самоуправления за выполнение возложенных на них функций также положительным образом сказалось бы на рационализации бюджетных расходов.

References:

- [1]. Gelman V.J., Rizhenkov S.I. Russian political regionalism: history and modern development // Political science of modern Russia: development trends. - M., 1999, p. 186
- [2]. Federated dogovor.Dokumenty. Comment. - Moscow, 1992
- [3]. Bentin O.Byudzhety federalism and treasury system. Federalizm.- M., 1998, p.164
- [4]. Lavrov AM Fiscal federalism and financial stabilization // Problems of Economics, 1998, №8, p. 21-22
- [5]. Bisultanova A.A., Magomadova M.M. Investment in the economy as a factor in improving the financial sustainability of the region // Modern problems of science and education: the Internet the magazine – 2013. – No. 2. [Electronic resource] Access: www.science-education.ru/108-8977 (date accessed: 22/03/2015)
- [6]. Development Program of fiscal federalism in the Russian Federation until 2005. - M., 2001.
- [7]. Steward W. Concepts of Federalizm. N.Y., 1984

Sukhadolets T.V.

**PROCESSES AND GENERATION
MECHANISM OF TRANSPORT
CONSTRUCTION IN THE USSR,
OFFICIAL AND ALTERNATIVE
STATISTIC**

**Sukhadolets T.V. - Moscow Institute of Transport
Engineering**

Abstract

The article provides an overview of official statistic and alternative statistic of transport construction in Soviet Union (40-60 years XX century). It is concluded that the construction of transport developed were damned close the State Statistics.