Пшунетлев Адам Аскарбиевич. Регулирование межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Краснодар, 2003 167 c. РГБ ОД, 61:04-8/291-X

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Развитие межбюджетных отношений в условиях реформирования экономики России 10

1.1. Становление бюджетного федерализма в России 10

1.2. Местные бюджеты и их роль в бюджетной системе России 32

1.3. Регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации 43

Глава 2. Анализ межбюджетных отношений в субъектах российской федерации 55

2.1. Особенности регулирования межбюджетных отношений на субфедеральном уровне 55

2.2. Оценка финансового состояния местных бюджетов 64

2.3. Анализ роли форм межбюджетного регулирования в субъектах Российской Федерации (на примере

Республики Адыгея) 76"

Глава 3. Совершенствование регулирования межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации 85

3.1. Пути повышения самостоятельности местных бюджетов в условиях реформирования бюджетной системы России 85

3.2. Разработка методических подходов по организации межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации 99

3.3. Методологические основы образования Фонда развития муниципальных образований 111

Заключение 122

Список использованной литературы 136

Приложения 143

**Введение к работе**

Развитие экономики России, характеризующейся сложным бюджетным устройством, непосредственно связано с состоянием межбюджетных отношений. Это определяет необходимость достижения рационального взаимодействия между уровнями бюджетной системы России, обеспечивающего ее сбалансированность, формирования стимулов у органов государственной власти и местного самоуправления к наращиванию темпов экономического роста.

Современное состояние бюджетной системы России характеризуется децентрализацией расходных полномочий с одновременной концентрацией доходных источников на федеральном уровне. Значительная доля бремени бюджетных расходов возлагается на местные власти. Местные бюджеты кроме собственных обязательств, включают ряд государственных полномочий, передача которых на местный уровень не сопровождается адекватным финансированием. В результате, большинство местных бюджетов остро дефицитны, а в структуре их доходов преобладают отчисления от регулирующих федеральных и региональных налогов, финансовая помощь.

Объективные различия муниципальных образований в уровне социально - экономического развития приводят к дифференциации бюджетной обеспеченности муниципалитетов. В условиях, когда почти все муниципальные образования получают финансовую помощь из вышестоящего бюджета, не обеспечивается минимальная бюджетная потребность, решение проблемы организации эффективной системы регулирования межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации играет первостепенное значение.

Отсутствие концептуального подхода к регулированию межбюджетных отношений на субфедеральном уровне, обеспечивающего выравнивание бюджетной обеспеченности и развитие собственной налоговой базы местных

бюджетов, определили актуальность темы и выбор направления диссертационного исследования.

Степень разработанности темы. Проблемы регулирования

межбюджетных отношений являются предметом исследования многих ученых - экономистов. К числу значительных представителей западной экономической теории, рассматривавших в своих трудах эти проблемы, относятся: А. Шляйфер, Д. Трейсман, М. Деватрипонтом, Е. Маскин, К. Фукасаку, Л. де Мелло, Р. Берд, О. Бланшар.

Вопросам регулирования межбюджетных отношений посвящены работы таких отечественных ученых - экономистов, как: Л.А. Велихов, А.Г. Игудин, В.Г. Пансков, Г.Б Поляк, О.В. Врублевская, Л.А. Дробозина, М.Д. Игнатьева, С.Я. Никитин, В.М. Родионова, М.В. Романовский, Б.М. Сабанти, Д.Г. Черник, Л.И. Якобсон и др. В их научных трудах заложены теоретические и методологические основы организации бюджетного устройства, рассмотрены некоторые аспекты финансовой деятельности органов местного самоуправления.

Существенный вклад в исследование правовых и финансовых проблем регулирования межбюджетных отношений внесли работы М.И. Ткачука, В.И. Матеюка, А.В. Улюкаева, М.В. Васильевой, Л.И. Прониной и др.

В то же время, проблемы обеспечения финансовой самостоятельности местных бюджетов, соответствия расходных обязательств органов местного самоуправления и их прав по формированию собственной доходной базы, необходимость совершенствования межбюджетного регулирования на субфедеральном уровне требуют дальнейших научных исследований и выработки предложений по совершенствованию регулирования сложившейся системы межбюджетных отношений.

**Цели и задачи исследования.**Целью исследования является разработка и обоснование комплексного подхода к регулированию межбюджетных

отношений на субфедеральном уровне. Поставленная цель обусловила необходимость решения следующих задач:

исследовать экономическое содержание бюджетного федерализма, межбюджетных отношений, обосновать их взаимосвязь и основные тенденции развития;

проанализировать сущность местного бюджета и его место в бюджетной системе России;

оценить финансовое состояние местных бюджетов и исследовать особенности регулирования межбюджетных отношений на субфедеральном уровне;

обосновать основные направления повышения эффективности регулирования межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации;

разработать методические рекомендации по созданию рационального механизма финансовых трансфертов между местными бюджетами, обеспечивающего заинтересованность органов местного самоуправления в наращивании экономического потенциала муниципалитетов.

**Концепция диссертационного исследования**

Задачи обеспечения финансовой основы местного самоуправления, выравнивания бюджетной обеспеченности местных бюджетов, в условиях социально-экономической дифференциации российских муниципальных образований определяют необходимость повышения эффективности регулирования межбюджетных отношений на субфедеральном уровне. Это требует: четкого разграничения предметов ведения между уровнями власти и поэтапного перехода к нормативной оценке расходных обязательств; закрепления между уровнями бюджетной системы на постоянной основе доходных источников; разработки единых методических подходов к организации распределения ресурсов межбюджетного регулирования

обеспечивающих стимулирование местных властей к наращиванию экономического потенциала муниципалитетов.

**Объектом исследования.**Объектом исследования является консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации в разрезе городов и районов (на примере Республики Адыгея).

**Предмет исследования.**Предметом исследования выступила совокупность межбюджетных отношений, возникающих между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления в ходе бюджетного процесса.

**Теоретическая, методологическая и эмпирическая основы исследования.**Теоретической и методологической базой исследования явились концепции и положения, сформулированные отечественными и зарубежными экономистами в области межбюджетных отношений и бюджетного федерализма, критически осмысленные в рамках используемого соискателем системного подхода.

В ходе исследования применялись научные методы и приемы: диалектический, группировки, аналогии и сравнения, дисперсионного, корреляционно - регрессионного анализа, нелинейного программирования системный, экспертных оценок.

Эмпирической базой работы послужили официальные данные Госкомстата Российской Федерации, Комитета статистики Республики Адыгея, справочные, аналитические материалы Министерства финансов Российской Федерации, Министерства финансов Республики Адыгея, данные периодической печати.

**Научная новизна исследования**заключается в том, что в работе сформулирован системный подход к регулированию межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации, реализующий цели сбалансированности бюджетной системы и повышения эффективности воздействия межбюджетных отношений на экономические процессы

воспроизводства. На основе данного подхода получены следующие научные результаты:

на основе субъектно-объектного подхода дана оригинальная трактовка понятий «бюджетный федерализм» и «межбюджетные отношения»; бюджетный федерализм как принцип разделения между уровнями бюджетной системы предметов ведения и доходных источников является основой межбюджетных отношений возникающих в ходе бюджетного процесса отношений между органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления;

уточнена формулировка понятия «местный бюджет» как система экономических отношений между органами местного самоуправления и субъектами предпринимательской деятельности, населением и органами государственной власти по поводу перераспределения части валового регионального продукта;

на основе оценки финансового состояния местных бюджетов и комплексного анализа регулирования межбюджетных отношений в субъекте Российской Федерации, определена роль форм регулирования местных бюджетов при выравнивании бюджетной обеспеченности на примере Республики Адыгея;

предложены методологические подходы, предполагающие усиление роли собственных налоговых источников местных бюджетов и повышение эффективности распределения финансовой помощи путем выделения текущей составляющей -Фонда финансовой поддержки муниципальных образований и инвестиционной составляющей - фонда развития муниципальных образований;

- разработана комплексная методика распределения финансовых

трансфертов на субфедеральном уровне, включающая методику

выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных

образований при заданном объеме финансовой помощи, и

методику распределения средств фонда развития муниципальных

образований на основе критерия эффективности воспроизводства

бюджетных потоков - коэффициента трансформации бюджетных

расходов в бюджетные доходы.

**Теоретическая и практическая значимость диссертационного**

**исследования.**Теоретические положения и практические рекомендации

могут быть использованы: в дальнейших исследованиях проблем

регулирования межбюджетных отношений в субъектах Российской

Федерации.

Результаты исследования успешно реализуемы при подготовке законодательных и нормативных актов регламентирующих взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления в ходе бюджетного процесса, и как следствие будут способствовать обоснованию передачи регулирующих доходов и предоставления финансовой помощи муниципальным образованиям.

Материалы работы могут быть использованы в процессе вузовской подготовки специалистов в области государственных и муниципальных финансов.

**Апробация результатов исследования.**Выводы и предложения, изложенные в диссертации были доведены до руководства Министерства финансов республики Адыгея, нашли одобрение и были использованы при формировании республиканского и местных бюджетов Республики Адыгея на 2002 год. Принимая непосредственное участие в процессе формировании, исполнения бюджета Кошехабльского района, соискатель внес вклад в решение задач повышения финансовой самостоятельности местных

бюджетов, формирования объективной системы параметров для определения объема средств финансовой помощи.

Материалы диссертации используются при чтении лекций и проведении практических занятий по курсам "Налоги и налогообложение", "Государственные и муниципальные финансы" в Адыгейском государственном университете. Основные положения диссертации получили отражения в 5-ти опубликованных работах.

**Объем и структура работы.**Диссертация изложена на 167 страницах печатного текста, состоит из введения, трех глав, заключения, содержит 5 приложений и список использованной литературы из 139 именований, проиллюстрирована 16 таблицами, 23 рисунками, 22 формулами.

## Становление бюджетного федерализма в России

Проведение рыночных преобразований, переход от административно-командных методов регулирования к методам хозяйствования адекватным рыночной экономике, вызвали необходимость реформирования финансовой системы и, в частности, одной из ее основных составляющих, бюджетной системы.

Бюджетная система отражает особенности государственного устройства. Унитарным бюджетным системам соответствует высокий уровень централизации бюджетных ресурсов с одновременной низкой бюджетно -налоговой автономией региональных властей. Федеративные бюджетные системы строятся на противоположных принципах, обеспечивающих самостоятельность территориальных бюджетов при соблюдении единства национальных интересов.

Бюджетная система Советского Союза, являясь унитарной, характеризовалась высокой степенью централизации финансовых ресурсов. Бюджеты всех уровней (свыше 53 тысяч бюджетов) составляли государственный бюджет СССР. Единство бюджетной системы обеспечивалось всесоюзным планом экономического развития.

Начало экономических и политических реформ послужило толчком трансформации отношений между различными уровнями бюджетной системы Российской Федерации. Изменение роли государства, в процессе регулирования хозяйственных процессов, усиление значимости решений принимаемых на местах, обусловили необходимость формирования бюджетной системы, построенной на качественно иных принципах.

Принятый бывшим Верховным Советом РСФСР закон «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» внес в правовое пространство России основополагающие принципы формирования бюджетной системы. В данном законе бюджетная система рассматривается как основанная на экономических отношениях и юридических нормах совокупность республиканского бюджета Российской Федерации, республиканских бюджетов республик в составе Российской Федерации, бюджетов национально-государственных и административно — территориальных образований

Единство бюджетной системы в новых условиях реализуется через единую социально-экономическую политику и правовую базу, использование единых бюджетных классификаций и форм бюджетной документации, взаимодействие бюджетов всех уровней и реализации единых принципов бюджетной системы.

Бюджетным Кодексом Российской Федерации (Глава 5) законодательно закреплены следующие принципы бюджетной системы Российской Федерации:

- единство бюджетной системы Российской Федерации;

- разграничение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы;

- самостоятельность бюджетов;

- полнота отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов;

- сбалансированность бюджета;

- эффективность и экономность использования бюджетных средств;

- общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов;

- гласность;

- достоверность бюджета;

- адресность и целевой характер бюджетных средств.

Принцип единства бюджетной системы означает единство правовой базы, денежной системы, форм бюджетной документации, единство принципов бюджетного процесса, санкций за нарушения бюджетного законодательства, а также единый порядок финансирования расходов бюджета, единый порядок финансирования расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы, ведения бухгалтерского учета средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской, местных бюджетов.

Принцип разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы предполагает закрепление соответствующих видов доходов (полностью или частично) и полномочий по осуществлению расходов за органами государственной власти Российской Федерации, ее субъектов, органами местного самоуправления.

Принцип самостоятельности бюджетов означает: право законодательных органов государственной власти и органов местного самоуправления на каждом уровне бюджетной системы самостоятельно осуществлять бюджетный процесс; наличие собственных источников доходов бюджета каждого уровня; законодательное закрепление регулирующих доходов бюджетов, полномочий по формированию доходов соответствующих бюджетов; право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно в соответствии с законодательством определять направления расходования средств соответствующих бюджетов и источники финансирования дефицитов соответствующих бюджетов; недопустимость изъятия доходов, дополнительно полученных при исполнении законов (решений) о бюджете, сумм превышения доходов над расходами бюджетов и сумм экономии по расходам бюджетов; недопустимость компенсации за счет бюджетов других уровней потерь в доходах и дополнительных расходов, возникших в ходе исполнения законов (решений) о бюджете, за исключением установленных законом случаев.

## Особенности регулирования межбюджетных отношений на субфедеральном уровне

Реализация принципов бюджетной системы обеспечивает установление и применение единых методологических основ и методических подходов к регулированию межбюджетных отношений в Российской Федерации. Взаимодействие органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов выступает определяющим фактором организации межбюджетных отношений на уровне субъект Российской Федерации - муниципалитеты. В то же время, практика регулирования межбюджетных отношений на субфедеральном уровне характеризуется специфическими проблемами:

- неоднородность состава муниципальных образований;

- низкий уровень обеспеченности местных бюджетов собственными доходами;

- отсутствие эффективного механизма бюджетного регулирования местных бюджетов.

Одной из важных проблем регулирования межбюджетных отношений на региональном уровне остается неточность бюджетно-правового статуса муниципальных образований. В большинстве субъектов Российской Федерации муниципальные образования формируются на уровне городов и административно - территориальных районов. В 49 субъектах Российской Федерации были упразднены муниципальные образования на уровне сельских округов. Всего за период с 1994года количество муниципальных образований сократилось более чем в два.

Вопрос о типологии муниципальных образований имеет в России длительную историю. Поселенческие и территориальные муниципальные образования составляли основу системы местного самоуправления России 19 века. При этом, по поселенческому и сельскому принципам формировались губернии с преимущественно русским населением. Для национальных автономий предусматривался территориальный принцип формирования. Это позволяло учесть экономические и национальные особенности. Советская система местной власти формировалась на основе принципа административного вертикального подчинения. В этих условиях административный фактор стал определяющим при определении типологии муниципальных образований. Статус муниципального образования определялся исходя их численности проживающего в нем населения. В результате муниципальные образования, главным образом сельские, оказались в инфраструктурной, бюджетной зависимости от государства, других муниципальных образований. Отсутствие власти на местах способствовало оттоку населения из сельской местности.

Конституция Российской Федерации установила равенство полномочий всех муниципальных образований. Это выражается в равенстве прав муниципалитетов на экономическое развитие. Высокая степень дифференциации экономических возможностей муниципальных образований является убедительным доводом для рассмотрения всех уровней местного самоуправления в качестве субъектов межбюджетных отношений. Важность передачи органам власти поселенческих территорий достаточных налогово -бюджетных полномочий вытекает также из их особого статуса в системе административно - территориального устройства России. Именно сельские округа поселки, районы городов являются конечными стадиями взаимодействия государства и населения страны, именно на их территории создается национальный доход, который затем перераспределяется между уровнями бюджетной системы.

В то же время, существующее налогово - бюджетное законодательство рассматривает лишь территориальный (города республиканского значения и административные районы) уровень управления местными финансами, оставляя неурегулированными вопросы управления общественными финансами на поселенческом уровне. Фактически, такие территориальные единицы как сельские советы, поселки были переведены на сметное финансирование и лишены возможности осуществлять самостоятельно бюджетный процесс. Формальным основанием для перевода сельских советов и поселков на сметное финансирование служат положения Федерального Закона «О финансовых основах местного самоуправления», где указано на возможность включения в консолидированные бюджеты районов доходов сельских округов и поселков.

## Пути повышения самостоятельности местных бюджетов в условиях реформирования бюджетной системы России

Бюджетный кодекс устанавливает следующую структуру доходной части местных бюджетов: собственные, регулирующие доходы и доходы, полученные в виде финансовой помощи из других уровней бюджетной системы.

В основе распределения средств местных бюджетов лежит принцип общего покрытия расходов. В то же время по своему функциональному назначению можно установить схему соответствия доходных источников и различных расходных полномочий, исходя из их правовой основы и функционального назначения.

Результаты проведенного анализа расходов местных бюджетов свидетельствуют о необходимости законодательного разделения различных по экономическому содержанию расходных статей местных бюджетов. Это повысит прозрачность финансовых потоков, направляемых на капитальное строительство, ремонт, предоставление кредитов.

На сегодняшний день, местные бюджеты Республики Адыгея дефицитны (в среднем по Республике Адыгея дефицит местных бюджетов 45%), и местные власти не способны обеспечить финансирование возложенных на них функций.

Учитывая эти факты, а также необходимость развития стимулов у органов местного самоуправления к развитию экономического потенциала муниципалитетов, соискатель предлагает принципиальную схему формирования местных бюджетов:

В этих условиях возможности инвестиционной политики не велики. Поэтому предстоит пересмотреть подходы к выбору направлений использования капитальных вложений, меняя при этом методы регулирования отраслей инфраструктуры и жилищно-коммунального хозяйства. Под муниципальной инвестиционной программой (МРШ) понимается совокупность инвестиционных проектов, в реализации которых участвует местные органы власти. Формой участия муниципалитета может быть привлечение средств районного бюджета, заемные средства, предоставление поручительств, налоговых и иных видов льгот.

Проекты, составляющие муниципальную инвестиционную программу, финансируются из средств, имеющихся в распоряжении местного бюджета на инвестиционные нужды - инвестиционного бюджета, который имеет два основных источника формирования: собственные средства бюджета, направляемые на финансирование инвестиционной программы, и привлекаемые местными властями заемные средства.

Проекты, финансируемые из заемных средств, в силу специфики требований к ним - возвратности, срочности, платности пользования ресурсами, целевого характера привлечения, помимо общих требований, приводимых в данной методике, формируют ряд специальных ограничений к проектам, реализуемым за счет этих фондов:

- обеспечение доходности, достаточной для покрытия расходов, связанных с привлечением и пользованием заемными средствами, а также их возвратом;

- соответствие срокам кредита;

- иные ограничения и требования, определяемые целевыми установками использования кредита.

Эффективность программы зависит от характеристик инвестиционных проектов, включаемых в нее. Соответственно повышение эффективности инвестиций возможно за счет организации самой процедуры ее формирования, внедрения единой, четкой методики отбора инвестиционных проектов построенной на следующих принципах.

1. Подчиненность инвестиций приоритетам социально- экономического развития муниципалитета.

2. Привлечение частных инвесторов и поддержка инвестиционной активности.

3. Привлечение заемных ресурсов для финансирования инвестиционной программы.

4. Финансовая концентрация инвестиционных ресурсов муниципалитета.

5. Финансирование переходящих инвестиционных проектов.

6. Территориальная концентрация инвестиционных ресурсов.

7. Прозрачность и гласность процедуры отбора инвестиционных проектов.

8. Ориентация на кумулятивный эффект бюджетных инвестиций в экономике.

9. Совершенствование системы планирования и управления инвестициями.

В настоящее время процедура отбора проектов для инвестиционной программы характеризуется участием в ней ограниченного круга участников. Это сдерживает инициативу деловых кругов, частных инвесторов, в определенных случаях дезориентирует их при планировании текущей и инвестиционной деятельности, негативно влияет на имидж (в первую очередь, инвестиционный) муниципалитета. С другой стороны, закрытость вносит элемент случайности при отборе проектов, тем самым, снижая эффективность инвестиционной программы в целом, сковывает инициативу самих подразделений администрации.