Канкулова Джульетта Ильясовна. Расходы бюджета субъекта Федерации (Структура, исполнение, контроль. На примере Кабардино-Балкарской Республики) : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : СПб., 2001 285 c. РГБ ОД, 61:02-8/1442-4

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава I. Бюджет субъекта Федерации - Кабардино-Балкарской Республики в современных условиях 8

1.1 Особенности социально-экономического развития КБР и их влияние на основные параметры бюджета 8

1.2 Генезис бюджетной системы КБР 38

1.3 Приоритеты бюджетной политики КБР на среднесрочную и долгосрочную перспективу

Глава II. Планирование и прогнозирование расходов бюджета республики..87

2.1 Анализ состояния нормирования текущих расходов бюджета 87

2.2 Организация формирования расходов бюджета республики 113

2.3 Правовое обеспечение бюджетных отношений по расходам 140

Глава III. Повышение эффективности расходов бюджета республики 155

3.1 Специфика структуры, динамики и организации бюджетного процесса по расходам на управление 155

3.2 Новые технологии исполнения бюджета по расходам 168

3.3 Контрольно-экономическая работа как фактор повышения эффективности расходов 183

Заключение 208

Библиографический список литературы 219

Приложения 239

**Введение к работе**

Переход на рыночные принципы хозяйствования в России проходил и проходит в сложных условиях, отражается на параметрах бюджета России в целом и каждого субъекта Федерации. Проблемы современных бюджетных отношений и возможности их решения широко обсуждаются в экономической литературе. В процессе работы автором были изучены и систематизированы труды ведущих российских теоретиков и практиков в области финансов и бюджета, которые оказали большую помощь в проведении исследования: А.М.Александрова, Д.А.Аллахвердяна, А.М.Бирмана, С.К. Битокова, Д.Д.Бутанова, Ю.Я. Вавилова, М.В.Васильевой, Э.А.Вознесенского, О.В.Врублевской, О.Н. Горбуновой, Л.А.Дробозиной, С.Ю.Глазьева, О.Г.Дмитриевой, А.Г. Игудина, А.Т. Карданова, А.Ю Козака, С.И.Котляревского, Е.В.Коломина, С.М.Кузнецова, Х.Минского, Л.П.Павловой, Г.Б.Поляка, М.И.Поповой, В.Г. Панскова, Т.А.Поздняковой, В.М.Родионовой, М.В.Романовского, Б.М.Сабанти, В.К.Сенгачова, Л.И.Сергеева, С.П.Солянниковой, Р.Г.Сомоева, Г.Л.Шеховцова и целый ряд других.

Несмотря на большой объем публикаций по вопросам реформирования бюджетной системы и бюджетного процесса, нельзя сказать, что все они решены. Окончательного решения, как мы полагаем, и не может быть, так как каждый этап развития страны снимает одни проблемы и ставит другие. Кроме того, важнейшие аспекты бюджетных отношений практически в каждом регионе имеют свою специфику. С особой остротой общероссийские проблемы бюджета проявляются в республиках Северо-Кавказского региона. Они также являются предметом исследования целого ряда авторов. В качестве примера можно привести докторскую диссертацию Сомоева Р. Г. «Бюджеты территорий в условиях формирования российской модели бюджетного федерализма» (1999г.) и монографии этого автора, выполненные преимущественно по материалам Дагестана; докторскую диссертацию Куцури Г.Н. «Финансовая система региона (эффективность функционирования и регулирования)» (2000г.) и монографии этого автора, выполненные преимущественно по материалам республики Северная Осетия-Алания. Соискатель поставил перед собой задачу рассмотреть состояние межбюджетных отношений (в самом широком понимании этого термина), на

4 материалах другой республики Северо-Кавказского федерального округа -Кабардино-Балкарии, провести их конструктивный анализ и объективную оценку, по итогам которых сформулировать предложения по усовершенствованию бюджетных процедур в КБР.

**Актуальность темы диссертационной работы,**с нашей точки зрения предопределяется: необходимостью глубокого исследования бюджетных проблем на современном этапе развития экономики России и трансформации их в средне - и долгосрочной перспективе; особенностями реализации бюджетных реформ в регионах; спецификой социально-экономического развития республик Северного Кавказа, необходимостью укрепления их финансового потенциала, повышения эффективности расходования бюджетных средств.

Цель диссертационного исследования состоит в разработке теоретических и методических основ, а также правового обеспечения совершенствования бюджетного процесса по расходам бюджета Кабардино-Балкарской Республики, обосновании предложений по их практической реализации.

Достижение поставленной цели потребовало решения следующих задач:

изучения, анализа и систематизации взглядов ведущих российских экономистов на проблемы сущности, содержания бюджета, принципов организации бюджетной системы;

конструктивного изучения особенностей социально-экономического развития КБР и их влияния на основные параметры бюджета;

обоснования этапов развития бюджетной системы КБР за период с конца девятнадцатого века по настоящее время, определения специфики каждого из них;

детального исследования особенностей бюджетной политики республики, динамики и структуры бюджетных параметров за последнее десятилетие;

теоретического обоснования и анализа практического состояния нормирования текущих расходов бюджета республики;

изучения организации процесса планирования расходов бюджета, его специфики и проблем на каждой стадии прохождения показателей;

исследования практики деятельности казначейства республики, обоснования его роли в обеспечении прозрачности бюджетных показателей при планировании и исполнении расходов;

определения возможностей повышения эффективности контрольно-экономической работы в республике;

систематизации законодательных актов, регламентирующих бюджетные процедуры в Кабардино-Балкарской республике;

обоснования системы новых и дополнения действующих нормативных документов, позволяющих реализовать вносимые автором предложения, направленные на совершенствование бюджетного процесса в КБР по расходам.

**Предмет исследования**- бюджетная политика Кабардино-Балкарской республики в области расходов бюджета, их влияние на социально-экономическое развитие республики.

**Объект исследования**- бюджетные отношения в КБР в области расходов, проблемы повышения их эффективности.

**Методологическую основу**исследования составили диалектический метод познания; системный подход; принципы формальной логики; методы экономического анализа и синтеза; приемы индуктивного и дедуктивного изучения.

**Теоретическую базу**исследования составили фундаментальные труды российских и зарубежных ученых и практиков в области финансов, бюджета; законодательные материалы федеральных и региональных представительных органов власти.

**Информационной и экспериментальной базой**исследования являются материалы Министерства финансов Российской Федерации и КБР, Министерства по налогам и сборам РФ по КБР, Министерства экономики и торговли КБР, Контрольно-ревизионного управления РФ по КБР, Управления Федерального казначейства по КБР, других федеральных и республиканских министерств и ведомств; нормативные, методические, инструктивные материалы финансовых, налоговых и статистических органов районов КБР; данные общероссийских и республиканских специальных периодических изданий; материалы общероссийских и республиканских научно-практических конференций,

семинаров, симпозиумов. В диссертации отражены результаты исследования автора и его практической деятельности в Министерстве финансов КБР в 1996-2000 гг.

**Научная новизна исследования:**

по результатам анализа развития бюджетной системы России в 1991-2001гг. обоснованы значение и роль бюджетов субъектов РФ в достижении макроэкономической стабилизации регионов; аргументированы приоритетные направления реформирования бюджетной политики КБР в части расходов;

выявлены и систематизированы особенности социально-экономического развития КБР, их влияние на структуру и динамику показателей бюджета;

классифицированы этапы развития бюджетной системы КБР, определена специфика каждого из них;

уточнены принципиальные положения методического и организационного характера по планированию расходов бюджета и их территориальному распределению;

доказана необходимость и внесены предложения по реорганизации казначейской системы исполнения бюджета и усилению контрольно-экономической работы в республике - в целях повышения эффективности бюджетного процесса;

методически обоснованы и предложены дополнения в действующие и обсуждаемые в проектном варианте нормативные документы, регламентирующие бюджетный процесс и контрольно-экономическую работу в КБР.

**Практическая значимость**исследования заключается в доведении его основных моментов до конкретных предложений, направленных на максимальное использование возможностей бюджета КБР в социально-экономическом развитии республики. Разработки автора могут быть востребованы при обосновании концепции реформирования бюджетных отношений в республике по расходам, создании новых методических материалов МФ КБР.

Аналитические материалы соискателя используются в учебном процессе на кафедре финансов Санкт-Петербургского Государственного Университета экономики и финансов; были доложены и получили одобрение на научно-

7 практической конференции по проблемам бюджета в Санкт-Петербургском Государственном Инженерно-Экономическом Университете в 2000г. Основные положения диссертации отражены в 5 публикациях общим объемом 3,0 п. л., в том числе в учебнике для экономических вузов «Бюджетная система Российской Федерации» 1999г. изд.

Структура диссертационной работы обусловлена поставленными целями и задачами. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографии из 237 наименований; содержит 52 таблицы, 22 приложений, 2 рисунка, 3 схемы.

Во введении обосновывается актуальность темы, определяются научная новизна и практическая значимость работы. В первой главе анализируются приоритеты бюджетной политики республики на среднесрочную перспективу; исследуются генезис бюджетной системы республики; особенности социально-экономического развития КБР и их влияние на основные параметры бюджета. Вторая глава посвящена проблемам планирования и прогнозирования расходов бюджета КБР. Рассматриваются, в частности, вопросы нормирования текущих расходов, существующая практика определения расходов республики в отраслевом и территориальном разрезе, методическое и правовое обеспечение этого процесса. В третьей главе основное внимание уделяется аргументации мероприятий, направленных на повышение эффективности расходов бюджета республики, в том числе возможностям реструктуризации расходов (на примере одной из отраслей); новым технологиям исполнения бюджета по расходам, обеспечивающим прозрачность бюджетных процедур; совершенствованию форм, методов и правовой регламентации контрольно-аналитической работы. В заключении приводятся основные выводы и предложения автора, полученные в ходе исследования.

## Особенности социально-экономического развития КБР и их влияние на основные параметры бюджета

На данном этапе развития Российской Федерации стоят весьма сложные задачи, отражающие особенности и трудности переходного периода: необходимо проведение комплекса кардинальных мер по ускорению темпов социально-экономического развития страны, усиление финансовой самостоятельности регионов в рамках единого федеративного государства, стабилизация финансового рынка и др. Обязательным условием успешного решения этих задач является реформирование бюджетного процесса и бюджетных процедур. Необходимость преобразований обусловлена, в ряду других обстоятельств, тем, что в последнее десятилетие имели место:

значительное сокращение доходов бюджетов всех уровней, нарастание скрытого и явного бюджетного дефицита, инфляционных источников его покрытия;

как следствие - резкое сокращение расходов, не обеспечивающих даже минимальные потребности субъектов РФ и органов местного самоуправления;

нарастание внешнего долга государства и роста расходов на его обслуживание;

теоретическая и методологическая неразработанность основ бюджетного федерализма и межбюджетных отношений, как следствие -субъективизм в практике реализации межбюджетных отношений, отсутствие механизма стимулирования в наращивании собственных доходов, увеличении мобилизации регулирующих налоговых контингентов;

большая доля формальности в прогнозировании и планировании бюджетных показателей по доходам и расходам;

несовершенство системы нормативно-правовых актов, регулирующих бюджетный процесс на всех уровнях (даже в условиях принятия Бюджетного Кодекса, имеющего, кстати, серьезные структурные и содержательные недоработки);

слабая прозрачность и малая эффективность контроля за расходованием бюджетных средств и т. д.

Как указал в Бюджетном послании на 2001г. Президент РФ, в 1999-2000 гг. положение несколько стабилизировалось. В 2000 году в исполнении федерального бюджета сохранилось действие положительных тенденций, наметившихся с 1999 года. В 2000 году впервые был достигнут профицит федерального бюджета. Рост бюджетных доходов в 2000 году позволил полностью ликвидировать задолженность федерального бюджета перед социальной сферой, дополнительно профинансировать ряд важных государственных и социальных программ. В полном объеме и без задержек осуществлялось финансирование расходов федерального бюджета. Бюджетная система в целом перестала быть источником неплатежей в экономике. Исполнение бюджетных обязательств способствовало повышению уровня политической и социальной стабильности в стране. Вместе с тем положительные тенденции в бюджетной сфере пока не стали устойчивыми. Они во многом явились результатом девальвации рубля и благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры.

С особой остротой проблемы бюджетных отношений проявляются на региональном и местном уровне. Здесь, с нашей точки зрения, уместно привести следующие высказывание В. Скрыпника, директора Всероссийского научно-технического информационного центра: «Новое направление развития науки видится в изменении вектора фундаментальных и прикладных исследований жизнеобеспечения регионов страны. Глубокий анализ полученной в ходе таких исследований информации будет способствовать выявлению перспектив развития национальных ресурсов с учетом их территориальных особенностей, разработке эффективных программ развития, принятию законов, отражающих специфику регионов, гармоничному сочетанию усилий федеральных и региональных органов власти как необходимому условию экономического подъема. На основании результатов этих исследований можно будет принимать решения, способствующие подъему экономики без больших материальных и финансовых затрат».

## Анализ состояния нормирования текущих расходов бюджета

Проблема нормирования расходов бюджета, прежде всего текущих -сложная, многоплановая, во многом определяющая качество формирования расходных параметров бюджета и их фактическое исполнение. Прежде чем обратиться к конкретным вопросам нормирования, отметим, что особенности самих «объектов» нормирования определяются структурой расходов бюджета. Теоретические подходы к решению этого вопроса весьма разнообразны, даже в учебной экономической литературе содержатся отличные в деталях схемы классификации расходов. Автор при разработке проблем нормирования основывался на достаточно традиционном варианте классификации расходов, изложенном, например, в учебнике «Финансы» под редакцией профессора Л. А. Дробозиной.1

Это, в первую очередь, экономическая классификация расходов бюджета, показывающая их влияние на процесс расширенного воспроизводства. В этом случае выделяются текущие и капитальные бюджетные расходы. Текущие расходы представляют собой часть расходов бюджета, обеспечивающих текущее функционирование органов государственной власти, органов местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание государственной поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций. Эти расходы включают затраты на государственное потребление (экономическую и социальную инфраструктуру, отрасли народного хозяйства, закупку товаров и услуг гражданского и военного характера, текущие расходы государственных учреждений), текущие субсидии нижестоящим органам власти, государственным и частным предприятиям, трансфертные платежи, выплату процентов по государственному долгу и другие расходы.

Капитальные расходы бюджета - денежные затраты государства, связанные с финансированием инновационной и инвестиционной деятельности. Они включают: расходы, предназначенные для инвестиций в действующие и вновь создаваемые юридические лица в соответствии с утвержденной инвестиционной программой, средства, расходы, предоставляемые в качестве бюджетных кредитов на инвестиционные цели юридическим лицам, расходы на проведение капитального ремонта, расходы при осуществлении которых создается или увеличивается государственное и муниципальное имущество. Большинство капитальных расходов, как правило, отражается в бюджете развития.

Важное значение имеет функциональная классификация расходов бюджета, отражающая сферы общественной деятельности, в которые направляются денежные средства. При этом все расходы подразделяются на следующие крупные разделы: государственное управление и местное самоуправление; судебная власть; международная деятельность; национальная оборона; правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства; фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу; промышленность, энергетика и строительство; сельское хозяйство и рыболовство; охрана окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия; транспорт, связь и информатика дорожное хозяйство; жилищно-коммунальное хозяйство; образование; здравоохранение и физическая культура; культура искусство и кинематография; средства массовой информации; обслуживание государственного долга; финансовая помощь бюджетам других уровней; целевые бюджетные фонды; пополнение государственных запасов и резервов; социальная политика; прочие расходы. Такая классификация и распределение бюджетных ассигнований в ее рамках наглядно отражают роль государства в различных областях общественной жизни.

Ведомственная классификация позволяет выделить соответствующее министерство, другое государственное учреждение или юридическое лицо, получающее бюджетные ассигнования. Такая классификация показывает наиболее мобильные изменения в структуре расходов, связанные с изменением системы управления.

Классификация расходов по целевому назначению, то есть по конкретным видам затрат, создает базу для рационального планирования и использования бюджетных средств, является необходимой основой для осуществления эффективного и действенного бюджетного контроля.

## Специфика структуры, динамики и организации бюджетного процесса по расходам на управление

Автор ясно представляет себе, что проблема повышения эффективности расходов бюджета любого субъекта РФ, в том числе КБР, и - как одна из возможностей решения этой проблемы - их реструктуризация, - сложнейшая. Она предполагает исследование всех составляющих бюджетного процесса в части расходов, что сделать равно подробно применительно ко всей палитре расходов в пределах параграфа и даже всей диссертационной работы невозможно. Мы посчитали целесообразным детально рассмотреть с этих позиций расходы на управление, руководствуясь следующими моментами, особо актуальными для Кабардино-Балкарии. Расходы на управление, как показал анализ, находится обычно «в тени» экономических исследований. Кроме того, автор в Министерстве финансов КБР в течение ряда лет занимался в том числе этим блоком расходов. Считает полезным систематизировать и обобщить имеющиеся в этой области недостатки, внести предложения по их минимизации.

Для поиска путей успешного решения задач, возложенных на органы государственной власти и местного самоуправления, эффективного расходования средств бюджета на эти цели, автор счел необходимым исследовать эти проблемы по следующим направлениям. Проанализировать и оценить:

состояние нормативно-правового регулирования расходов на управление в КБР;

порядок формирования расходов республиканского и местных бюджетов на управление;

организацию исполнения расходов на управление республиканского и местных бюджетов;

качество и действенность контрольно-аналитической работы по расходам на управление по республиканскому и местным бюджетам.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Кабардино-Балкарской Республики регламентируется Конституцией РФ и Конституцией КБР, а также Федеративным договором от 1 июля 1994 года « О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти КБР». Основными документами, регулирующими расходы на управление в КБР до 2000 года, являлись Постановление Президиума Верховного Совета РФ и Правительства РФ от 30.12.92г. № 4249-1/1042 «Об упорядочении оплаты труда работников органов представительной и исполнительной власти» и Постановление Кабинета Министров КБР от 20.01.93г. «Об упорядочении оплаты труда работников органов представительной и исполнительной власти КБР». В 1997 году был принят Закон « О государственной службе КБР» от 21.06.1997г., №19-РЗ; Закон « О денежном вознаграждении лиц, замещающих государственные должности, и денежном содержании государственных служащих государственной службы КБР» от 31.03.2000г., №17-РЗ; Закон «О внесении изменений и дополнений в Закон КБР «О денежном вознаграждении лиц, замещающих государственные должности, и денежном содержании государственных служащих государственной службы КБР» от 13.10.2000г., №36-Р3; Закон « О муниципальной службе в КБР» от 4.07.1998г., № 8- РЗ.