Керефов Мурат Анатольевич. Механизм регулирования региональных межбюджетных отношений : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Владикавказ, 2003 172 c. РГБ ОД, 61:04-8/1398

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

1.1 . Экономическая сущность и содержание бюджета 9

1.2.Проблемы формирования системы бюджетного федерализма в

Российской Федерации 22

1.3.Региональная специфика государственного регулирования бюджетных

отношений 38

Глава II. АНАЛИЗ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ СИСТЕМЫ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ (НА МАТЕРИАЛАХ КАБАРДИНО-БАЛКАРСКОЙ РЕСПУБЛИКИ)

2.1. Современное состояние бюджетной системы Кабардино-Балкарской Республики 53

2.2.Анализ тенденций развития региональных межбюджетных отношений 67

2.3.Финансовое взаимодействие федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ 79

Глава III. МЕТОДИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МЕХАНИЗМА РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

3.1. Методические подходы к распределению финансовой помощи на региональном уровне 98

3.2.Моделирование регионального механизма регулирования

межбюджетных отношений 114

Заключение 133

Литература 143

Приложения 158

**Введение к работе**

**Актуальность исследования.**В настоящее время процесс реформирования межбюджетных отношений протекает в сложных условиях, что отражается как на параметрах консолидированного бюджета России в целом, так и на показателях бюджета каждого субъекта федерации. В последние годы наблюдается устойчивая тенденция снижения удельного веса собственных доходов в консолидированных бюджетах территорий (с 44,6% в 2000 г. до 36,4% в 2002 г.), прежде всего из-за внесенных изменений в федеральное налоговое и бюджетное законодательство. В результате, в структуре средств межбюджетного регулирования, состоящих из отчислений от регулирующих налогов по временным нормативам и финансовой помощи из федерального бюджета в разных формах, растет доля последней (в 2000 г.- 17,1%; 2001 г. -30,1%; 2002 г-34,3%).

Сокращение уровня собственных доходов в доходной части консолидированных бюджетов субъектов федерации и доли налоговой составляющей в средствах межбюджетного регулирования противоречит принципу реальной самостоятельности бюджетов и, естественно, усиливает зависимость нижестоящих бюджетов от бюджетов вышестоящего уровня.

Осуществляемый в современных условиях процесс делегирования полномочий и ответственности за социально-экономическое развитие территорий от федеральных органов государственной власти к региональным властям сопровождается таким негативным явлением, как разбалансирование бюджетной системы, иными словами, непропорциональное распределение между федеральным и региональными бюджетами доходных поступлений, расходных полномочий и, соответственно, бюджетного дефицита.

Во взаимоотношениях регионального и местных бюджетов также существуют значительные противоречия: отсутствует четкое разделение функций по формированию и исполнению бюджетов, наблюдается широкий диапазон в уровнях бюджетной обеспеченности муниципальных образований, отсутствуют науч-

но-обоснованные принципы определения потребности муниципальных образований в суммах финансовой поддержки, выделяемых из вышестоящего бюджета.

В этой связи особую значимость приобретает необходимость совершенствования действующего механизма регулирования межбюджетных отношений на всех уровнях бюджетной системы РФ (федеральном, региональном, местном) и, соответственно, актуальность разработки теоретических и методологических вопросов, обеспечивающих решение имеющихся в этой области проблем.

**Разработанность темы исследования.**Многоаспектность данной проблемы представлена широким спектром специальных научных трудов.

Теоретические аспекты взаимоотношений государства и хозяйствующих субъектов в области бюджетного финансирования, а также влияния бюджетных рычагов на экономику разработаны в трудах таких ученых как Дж. С. Миль, В. Петти, Д. Рикардо, А. Смит. Классические работы по проблемам бюджетного регулирования принадлежат Д.Кейнсу, У. Митчелу, Д. Хиксу.

Проблемам реформирования межбюджетных отношений в нашей стране  
и методикам построения современного механизма межбюджетного регулирова  
ния уделено внимание в трудах таких отечественных ученых как: A.M. Алек  
сандров, Д.А. Алахвердян, A.M. Бирман, Ю.Я. Вавилов, М.В. Васильева, Э.А.  
Вознесенский, О.В. Врублевская, СЮ. Глазьев, О.Н. Горбунова, О.Г. Дмитрие  
ва, Л.А. Дробозина, А.Г. Игудин, А.Ю Козак, Е.В. Коломин, СИ. Котляревский,  
СМ. Кузнецов, Г.Н. Куцури, A.M. Лавров, В.Н. Лексин, Б.З. Мильнер, Л.П.  
Павлова, В.Г. Пансков, И.В. Подпорина, Т.А. Позднякова, Л.И. Попова, Г.Б. По-  
(Ф ляк, В.М. Родионова, М.В. Романовский, Б.М. Сабанти, Л.И. Сергеев, СП. Со-

лянникова, Р.Г.Сомоев, Н.Х. Токаев, В.Б. Христенко, Г.Л. Шеховцов, А.Н. Швецов и других авторов.

Вместе с тем многие аспекты формирования механизма внутрирегионального межбюджетного регулирования и повышение эффективности его функционирования требуют дальнейших глубоких научных исследований.

**\***

**Цель и задачи исследования.**Целью диссертационной работы является исследование действующей в Российской Федерации системы межбюджетных отношений, разработка теоретических и методических аспектов формирования эффективного механизма их регулирования на региональном уровне.

Поставленная цель обусловила необходимость решения следующих задач:

**f#**

систематизировать взгляды ведущих экономистов по вопросам сущности, содержания и функций бюджета;

изучить организационно-правовую базу построения и функционирования бюджетной системы РФ;

проанализировать категориальное содержание терминов «дотация», «субвенция», «бюджетная ссуда», «бюджетный кредит»;

исследовать проблемы и противоречия формирования российской модели бюджетного федерализма в современных условиях, уточнить недостатки применяемых методов бюджетного регулирования;

выявить региональную специфику государственного регулирования бюджетных отношений (на примере Кабардино-Балкарской Республики);

рассмотреть методические подходы к распределению финансовой помощи на региональном уровне;

сформулировать практические рекомендации по совершенствованию механизма функционирования региональных межбюджетных отношений;

разработать модель регионального механизма регулирования  
межбюджетных отношений.  
*<&***Предметом исследования**являются теоретические и методологические

аспекты взаимоотношений между уровнями бюджетной системы.

**Объект исследования. В**качестве объекта исследования выступает республиканский бюджет Кабардино-Балкарской Республики.

**Теоретической и методологической базой**исследования послужили труды отечественных и зарубежных ученых, законодательные и нормативные

акты Российской федерации, методические материалы финансовых органов, публикации в периодической печати по избранной теме, материалы научных и научно-практических конференций.

Применялись диалектический, статистический, индуктивный и дедуктивный методы, используемые мировой наукой для познания социально- экономических явлений. Для решения поставленных задач использовались методы сравнительного анализа, группировки данных, анализ и синтез, экспертных оценок, экономико-математические методы.

В качестве **информационной основы исследования**были использованы официальные статистические материалы Комитета статистики РФ и КБР, Министерства экономического развития и торговли КБР, Министерства финансов РФ и КБР, Управления Министерства по налогам и сборам РФ по КБР, справочные и аналитические материалы, результаты проводимых автором исследований.

**Научная новизна исследования**состоит в следующем:

уточнены специфика, функции и роль региональных бюджетов в реализации регулирующей функции государства;

обоснована необходимость четкого разграничения категориального содержания понятий «бюджетный федерализм», «система межбюджетных отношений», «бюджетное регулирование»;

дополнительно аргументирована необходимость реформирования  
механизма межбюджетных отношений на основе принципов равенства возмож  
ностей, стимулирования развития и единства в рамках системы бюджетного  
(# федерализма;

выявлены недостатки действующей системы внутрирегиональных бюджетных отношений Кабардино-Балкарской Республики;

усовершенствована методика распределения финансовых ресурсов внутри субъекта федерации на основе использования в расчетах объемов фи-

**\***

нансовой помощи приведенных бюджетных доходов и индекса бюджетных расходов;

разработана модель регионального механизма регулирования межбюджетных отношений, включающая в себя такие составляющие как: оценка доходно-расходного потенциала, блок предложений по формированию системы фондов финансовой поддержки муниципальных образований, а также совокупность мер по стимулированию заинтересованности местных органов власти в увеличении доходов на основе полного использования собственного налогового потенциала.

**Теоретическая значимость диссертационной работы**состоит в возможности применения полученных результатов для уточнения терминологического аппарата финансовой науки и корректировки методических подходов к организации системы межбюджетных отношений на региональном уровне.

**Практическая значимость**исследования заключается в доведении его основных положений до конкретных предложений, направленных на максимальное использование возможностей бюджета КБР в социально-экономическом развитии республики. В диссертации представлены и обоснованы методы распределения бюджетных средств между территориями, в основе которых лежит объективный нормативный подход, социальная справедливость расчетов. Представленные методические разработки носят инвариантный характер и могут использоваться для формирования механизма межбюджетных отношений в любом регионе страны.

Положения и выводы диссертационного исследования могут быть ис-  
{< пользованы при обосновании концепции реформирования межбюджетных от-

ношений в Кабардино-Балкарской Республике, при разработке учебных курсов «Финансы», «Бюджет и бюджетная система», «Региональная экономика» и других.

**Апробация работы и внедрение ее результатов.**Результаты научного исследования доложены и обсуждены на коллегиях Министерства финансов

Кабардино-Балкарской Республики и Министерства экономического развития и торговли Кабардино-Балкарской Республики, научных конференциях разного уровня в Санкт-Петербургском государственном университете экономики и финансов, Кабардино-Балкарском государственном университете, Таганрогском институте управления и экономики, Кабардино-Балкарской сельскохозяйственной академии, и нашли отражение в 5 научных публикациях общим объемом 3,2 п.л.

**Структура диссертации.**Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений.

Во введении обосновывается актуальность темы исследования и степень научной разработанности проблемы, раскрывается цель, задачи, объект и предмет исследования, его методология, теоретическая и информационная база, определяется научная новизна и значимость работы для теории и практики.

В первой главе «Теоретические основы функционирования межбюджетных отношений» исследуются экономическая сущность и содержание бюджета, анализируются проблемы формирования системы бюджетного федерализма в РФ, рассматривается региональная специфика государственного регулирования бюджетных отношений.

Во второй главе «Анализ действующей в Российской Федерации системы  
бюджетного регулирования (на материалах Кабардино-Балкарской Республи  
ки)» основное внимание уделяется проблемам и направлениям совершенство  
вания внутрирегиональной бюджетной политики и межбюджетных отношений  
в Кабардино-Балкарской Республике.  
*(Л*Третья глава «Методическое обеспечение механизма регулирования ре-

гиональных межбюджетных отношений» отражает авторское обоснование методики распределения финансовой помощи на региональном уровне и моделирование регионального механизма регулирования межбюджетных отношений.

В заключении излагаются основные выводы и рекомендации, полученные в результате проведенного исследования.

**\***

**і\***

## Экономическая сущность и содержание бюджета

Познание объективных законов развития общественного производства позволяет государству целенаправленно руководить развитием экономических А процессов. Это руководство базируется на сознательном использовании объек тивных по своему характеру производственных отношений, формы проявления которых государство превращает в соответствующие экономические рычаги.

Бюджетным отношениям присущ объективный характер. Он обусловлен тем, что в руках государства ежегодно должна концентрироваться определен ная доля национального дохода, необходимая для нужд расширенного воспро изводства в масштабах всего общества, удовлетворения социально-культурных потребностей граждан, решения оборонных задач, покрытия общих издержек "ft государственного управления. Возникновение бюджетных отношений немыс лимо вне государства.

В процессе функционирования бюджетные отношения получают соответствующее им материально-вещественное воплощение: они материализуются в конкретных видах доходов и расходов бюджетного фонда страны, имеющем сложную организационную структуру.

Изучение имеющихся в экономической литературе трактовок понятия «бюджет», исследование факторов, определяющих его развитие, позволяют говорить об их слабой разработанности в отечественной финансовой науке и об отсутствии целостного научно-теоретического подхода к познанию данной сферы экономических отношений. Подтверждением этого является прежде всего отсутствие единого определения понятия «бюджет» и разные трактовки его сущности.

Так, бюджет рассматривается как «...совокупность...денежных отношений... основной финансовый план...важнейший финансовый регулятор» [155, с. 170], «основной финансовый план государства» [167, с.9].

Некоторые экономисты, в частности Л.А. Дробозина относят бюджет к основной финансовой категории, характеризуют его по материальному содержанию как основной централизованный фонд денежных средств государства, а по социально-экономической сущности - как основное орудие перераспреде-ления национального дохода [105, с.30]. В другом издании этот же автор определяет, что бюджет выражает экономические денежные отношения, опосредующие процесс образования и использования централизованного фонда денежных средств государства, и утверждается Федеральным собранием Российской Федерации как закон [156, с. 128].

Бюджетный кодекс (статья 6) определяет бюджет как форму образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления» [25]. Это определение, с нашей точки зрения, существенно сущность бюджета.

Более развернутое определение понятия «бюджет» дает В.М. Родионова совокупность бюджетных отношений по формированию и использованию бюджетного фонда страны составляет понятие государственного бюджета [153, с.252]. Кроме того, она, считает, что по экономической сущности государст венный бюджет - это денежные отношения возникающие у государства с юри дическими и физическими лицами по поводу перераспределения национально го дохода (частично и национального богатства) в связи с образованием с ис ( пользованием бюджетного фонда, предназначенного для финансирования на родного хозяйства, социально-культурных мероприятий, и нужд обороны и государственного управления. Благодаря бюджету государство имеет возможность сосредотачивать финансовые ресурсы на решающих участках экономического и социального развития [153, с.252]. Некоторые ученые дают следующее определение: государственный бюджет представляет собой основной финансо вый план государства на текущий год, имеющий силу закона [152, с. 163]. В этой связи мы разделяем мнение Романовского М.В., Врублевской О.В., Ивановой Н.Г. [133, с.108], которые пишут, что вызывает возражение позиция экономистов, однозначно рассматривающих бюджет как «основной финансовый план государства». Кроме того, указанные авторы считают, что трактовка бюджета как основного финансового плана неприемлема в период перехода к рыночной экономике, когда расширяется самостоятельность региональных и ме стных органов власти, возрастает их роль в решении социально-экономических задач [133, с.108].

## Современное состояние бюджетной системы Кабардино-Балкарской Республики

Выполняя активную роль в рыночном механизме, бюджет служит одним из важнейших рычагов стабилизации и развития государственных и корпоративных финансов, а также экономики регионов. С помощью бюджета государство осуществляет перераспределение части ВВП (ВРП), изменяет структуру общественного воспроизводства, влияет на результаты хозяйствования, поддерживает макроэкономическое равновесие, осуществляет социальные преобразования.

Необходимым условием эффективной реализации региональной эконо /\ мической политики и сбалансированного развития региональных процессов, является научно обоснованная и практически действенная система управления важнейшим денежным фондом региона - его бюджетом. В этой связи, считаем целесообразным исследовать практику функционирования региональных бюджетных систем на примере Кабардино-Балкарской Республики.

Кабардино-Балкарская Республика входит в состав Южного федерального округа и является одним из 89 субъектов Российской Федерации. Кабардино-Балкарская Республика состоит из 9 административно-территориальных районов, и 2 городов республиканского подчинения - г. Нальчик и Прохлад-ныи.

Бюджетная система Кабардино-Балкарской Республики представлена бюджетом Кабардино-Балкарской Республики, как консолидированным бюджетом, в составе которого выделяются республиканский бюджет Кабардино-Балкарской Республики (бюджет субъекта Российской Федерации), консолидированные бюджеты городов и районов (или бюджеты муниципальных образований). Бюджеты муниципальных образований включают в свою очередь бюджеты городов, бюджеты районов, бюджеты сел и поселков.

В настоящее время большая часть республик Северного Кавказа относится к числу депрессивных и высокодотационных регионов, бюджеты которых формируются в основном за счет т финансовой помощи из федерального бюджета.

Важнейшей характеристикой бюджета любого уровня является структура его доходов, позволяющая судить не только об уровне бюджетной обеспеченности региона или территории, но и о состоянии социально-экономической системы соответствующего уровня, об ее ресурсном и финансовом потенциале. В табл. 1 отражена структура доходов консолидированного бюджета Кабардино-Балкарской Республики за 2000-2003 годы.

## Методические подходы к распределению финансовой помощи на региональном уровне

Как отмечалось выше, методики формирования таких важнейших инструментов реализации межбюджетных отношений на региональном уровне, как формирование налогового потенциала муниципальных образований, индекса бюджетных расходов, формирования нормативов финансирования государственных и муниципальных услуг, порядок предоставления финансовой помощи из фондов финансовой поддержки муниципальных образований до настоящего времени на федеральном уровне не разработаны. Поэтому остановимся на анализе некоторых методических подходов, используемых в Российской Федерации.

Распределение финансовых ресурсов между муниципалитетами федеральным законодательством практически никак не регулируется. В частности, субъекты федерации самостоятельно решают, каким образом они будут использовать средства, поступающие из федерального бюджета по линии межбюджетного регулирования. Региональным властям принадлежит главная роль в определении того, каким образом будут распределяться бюджетные ресурсы на его территории. Именно регион решает - будь то напрямую, или косвенным образом - какой бу Щ дет степень выравнивания местных бюджетов, в какой мере будет оказываться помощь экономически более развитым муниципалитетам на поддержание уже имеющейся там социальной инфраструктуры, будет ли распределение финансовой помощи стимулировать, или, наоборот, снижать заинтересованность муниципалитетов в повышении мобилизации доходов на своих территориях. Именно от решений региональных властей зависит, возможность получения

местными бюджетами адекватных и предсказуемых доходов, позволяющих эффективно планировать свои бюджеты, возврат взятых ими ссуд и кредитов.

До последнего времени способы распределения финансовой помощи между местными бюджетами в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации мало отличались от методов бюджетного планирования, использовавшихся в дореформенный период, и отражали унитарный подход к формированию субфедеральных бюджетов. w Если после 1994 г. в сфере объективизации распределения федеральным правительством средств финансовой помощи между субъектами РФ был достигнут значительный прогресс, то на региональном уровне данная проблема не только практически нигде не решена, но в большинстве случаев и не осознана как необходимость. Стандартной практикой в субъектах РФ является попытка из средств регионального бюджета покрыть разницу между оценкой налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов на планируемый год и их «потребностями». Для каждого муниципалитета размер этой разницы сначала отдельно рассчитывается региональной и местной администрацией, а затем «согласовы вается» на встречах представителей этих администраций. Эти согласования отнимают у обеих сторон много времени и сил, и заставляют местные органы власти занижать свои доходы и завышать расходы. При этом установление нормативов отчислений от федеральных регулирующих налогов в местные бюджеты является результатом отдельного «торга».

В Кабардино-Балкарской Республике, например, до настоящего времени, как отмечалось выше расчет доходов и необходимых расходов местных бюдже щ тов осуществляется в соответствии с методикой, рассчитанной на основании

Прогноза социально-экономического развития КБР на очередной финансовый год. К методике прилагаются: