Цахилов Казбек Николаевич. Регулирование бюджетных отношений субъекта Российской Федерации (На примере Республики Северная Осетия-Алания) : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Владикавказ, 2001 182 c. РГБ ОД, 61:01-8/2349-8

**Содержание к диссертации**

Введение

1 Социально-экономическая сущность и характерные особенности бюджетных отношений 9

1.1. Сущность и характерные особенности бюджетных отношений 9

1.2. Бюджетный Кодекс и его роль в регулировании бюджетных отношений 13

1.3. Роль и функции бюджетов субъектов Российской Федерации в бюджетной системе 20

1.4. Сбалансированность и консолидированность бюджетных доходов и расходов субъектов Российской Федерации 24

1.5. Бюджетные расходы и заимствования в системе бюджетных отношений 35

2. Анализ практики формирования доходов, расходования и реструктуризации бюджетных средств 56

2.1. Анализ показателей динамики формирования доходов, состава и структуры расходования бюджетных средств 56

2.2. Анализ факторов и условий эффективной реструктуризации бюджетных расходов по направлениям возможного осуществления 119

2.3. Экономическая оценка оптимальных и приемлемых изменений структуры расходов бюджета субъекта федерации 123

3. Пути повышения эффективности заимствования бюджетных средств, образования и погашения долгов субъектами РФ 131

3.1. Совершенствование механизма привлечения заемных средств на основе бюджетных приоритетов 131

3.2. Основание и выбор методов эффективного погашения бюджетных долгов 140

Заключение 156

Список литературы , 164

Приложения 175

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Система бюджетных отношений в России переживает сложный и противоречивый процесс своего становления. Принятие Бюджетного Кодекса позволило в первом приближении очертить круг основных участников бюджетных отношений, определить их взаимоотношения, права и обязанности. Однако такое первое приближение не исчерпало проблемы, а лишь высветило ее, позволило ее структурировать.

Бюджет региона - субъекта Российской Федерации - это своеобразное среднее звено бюджетной системы. Было бы не верно видеть в нем ядро или сердцевину системы. Однако именно на уровне субъекта Федерации формируются и собираются налоговые и неналоговые доходы федерального и регионального бюджетов; здесь же сконцентрированы основные социальные бюджетные расходы. Финансовый потенциал региона есть материальная основа наполнения государственного бюджета.

Бюджетные отношения субъекта Федерации связывают его как с федеральным центром, так и с муниципальными структурами - субъектами местного самоуправления. Эти отношения еще только выстраиваются. Их эффективность зависит от учета региональных возможностей и потребностей конкретных регионов. Федеральный центр не может быть простым администратором - распорядителем бюджетных потоков; его роль - это стыковка экономических интересов и финансовых возможностей всех субъектов Федерации. Преобладание регионов-акцепторов над регионами-донорами отражает пока еще низкую эффективность бюджетных отношений субъектов Федерации и невыстроенность финансовых связей с центром. Межбюджетные отношения усложнены, запутаны и носят конъюнктурный характер. В них отсутствует нацеленность на перспективу.

Эти обстоятельства определяют актуальность избранной соискателем темы диссертационного исследования.

Степень изученности проблемы. Различные аспекты регулирования бюджетных отношений субъекта Российской Федерации подробно рассмотрены в многочисленных публикациях.

Формирование основ бюджетной системы в процессе рыночной трансформации экономики России нашло отражение в работах В. Александрова, Л. Н. Гончаренко, Л. А. Дробозиной, А. Г. Игудина, Ю. Кашина, О. Н. Лаврушина, И. А. Пыховой, Н. И. Римашевской, В. С. Сычева, В. Сенчагова и других.

Л. Н. Антоненко, Л. А. Дробозина, М. Можина, В. Нарский, В. Пансков, В. М. Родионова, Н. М. Римашевская, В. С. Сычев, В. Сенчагов, С. Сутырин, Л. В. Сергеев и другие посвятили свои исследования характеристике бюджетных отношений, складывающихся между федеральным центром и субъектами Федерации. В частности, они уделили значительное внимание проблемам межбюджетных отношений, а также роли последних в социально-экономическом развитии регионов.

Л. Игонина, В. Пансков, Л. Павлова, М. В. Романовский, Б. М. Сабанти, Г. Чубаков и другие ученые обосновали важное положение о необходимости глубокого преобразования норм, правил, механизмов бюджетного взаимодействия. Они видят в таком преобразовании главное условие перехода на более высокий уровень бюджетных отношений субъектов Российской Федерации.

В период разработки и принятия Бюджетного Кодекса Российской Федерации (1997 - 1998 г.г.) В. Родионова, М. Романовский, В. Пансков, Ю. Кашин, О. Лаврушин, Г. Панов, П. Роуз, В. Черкасов, Т. Юткина и другие авторы сформулировали и обосновали подход к формированию доходов и расходов бюджетов субъектов Федерации на основе существенного расширения как бюджетной самостоятельности, так и бюджетной достаточности регионов. М. Романовский, В. Пансков, Т. Позднякова, Н. Токаев, Д. Черник, Т. Юткина поставили вопрос о переносе центра регулирования бюджетных отношений в плоскость налоговой практики.

Вместе с тем, до сих пор в научной литературе не получила достаточного развития комплексная проблема регулирования бюджетных отношений субъекта Российской Федерации как проблема формирования доходов, расходования и заимствования средств региональных бюджетов во взаимодействии федерального центра и регионов.

Цель и задачи диссертационной работы. Цель настоящей работы -комплексное исследование проблемы регулирования бюджетных отношений субъекта Российской Федерации и обоснование новых эффективных форм и методов подготовки, принятия, реализации и контроля исполнения бюджетных решений. Данная цель предполагает решение следующих задач:

- выявление специфики бюджетных отношений региона - субъекта Федерации как среднего звена бюджетной системы России, концентрирующего в себе важнейшие проблемы и противоречия данной системы;

- определение существующих тенденций формирования доходов, расходов и заимствованных средств бюджета субъекта РФ;

- оценка рациональной структуры и эффективности использования бюджетных средств субъекта РФ (на примере РСО-Алания);

- обоснование новых приоритетов в использовании бюджетных средств РСО-Алания;

- уточнение параметров доходных возможностей (как налоговых, так и неналоговых) бюджета РСО-Алания;

- рассмотрение проблемы бюджетных заимствований под углом зрения оптимизации бюджетных отношений субъекта РФ.

Предмет исследования - бюджет региона - субъекта РФ во взаимосвязи с федеральным бюджетом и местными (муниципальными) бюджетами.

Объект исследования - практика регулирования бюджетных отношений РСО-Алания за период 1995 - 2000 г.г.

Теоретическими и методическими основами диссертационного исследования стали достижения финансовой науки, воплощенные в трудах отечественных и зарубежных ученых, а также законодательные акты РФ и РСО Алания, официальные документы и материалы. Эмпирической базой диссертации стали статистические материалы, данные о доходах, расходах и заимствованиях федерального бюджета, бюджета РСО-Алания и ряда местных бюджетов.

Объем и структура диссертационной работы. Цель и задачи исследования определили структуру работы, построенную с учетом логической последовательности и взаимосвязи решаемых задач. Диссертация состоит из введения, трех глав, содержание которых раскрывается в 10 параграфах, заключения, списка использованной литературы. Работа изложена на 163 страницах машинописного текста, содержит 11 диаграмм, 53 таблицы, 1 схему, 8 приложений.

Научная новизна работы состоит прежде всего в новизне подхода к проблеме регулирования бюджетных отношений субъекта РФ под углом зрения единства доходов, расходов и заимствований регионального бюджета. Новизна подхода предопределила новизну и значимость полученных соискателем основных научных результатов:

- обоснован вывод о том, что в процессе становления бюджетной системы России последовательно возрастает роль сбалансированности и консолидированности бюджетов всех уровней и, в особенности, бюджетов «среднего уровня», бюджетов субъектов РФ. Именно «среднее звено» прочно связывает между собой, стягивает в единую систему федеральный бюджет и местные, муниципальные бюджеты;

- предложен и обоснован способ финансовой поддержки регионов с особо низким уровнем собственных доходов и низким налоговым потенциалом регулирующих доходов - преобразование устойчивой части отчислений от регулирующих доходов в собственные доходы бюджета субъекта РФ. При этом способ преобразования должен быть гибким, вариабельным - от длительного безвозмездного закрепления, устойчивой части отчислений от регулирующих доходов до представления этой части отчислений в форме бюджетной ссуды;

- разработана система предложений по совершенствованию финансового контроля за расходами регионального бюджета и обеспечению экономии бюджетных расходов; систематизированы основные факторы экономии расходов регионального бюджета;

- определен важный принцип решения проблемы недостаточности бюджетных доходов субъектов РФ: формула определения размера трансфертов должна учитывать не только обеспеченность доходами, но и специфику расходов региональных бюджетов;

- предложен и обоснован целевой подход к управлению заимствования регионального бюджета - превращаясь в долги, заимствованные средства не перестают быть составной частью бюджетных средств; ими надо распоряжаться целевым способом - в противном случае усиливаются финансовые диспропорции и обслуживание регионального долга становится ведущей статьей расходов бюджета субъекта РФ.

В работе выявлены основные тенденции, которые будут определять перспективы бюджетных заимствований субъектов РФ. Среди них: недостаток собственных доходных источников (объективно независящих от субъектов федерации); практика регулирования денежной составляющей бюджетных доходов; инфляция и динамика роста «инфляционных доходов»; регулирование использования взаиморасчетов при формировании бюджетов всех уровней; экономия бюджетных средств; устранение встречных финансовых потоков; своевременное выделение и обоснование приоритетов бюджетных решений; рефинансирование старых долгов; постепенный переход к казначейскому исполнению бюджетов субъектов Федерации.

Научно-практическое значение работы состоит в том, что полученные в ней результаты могут служить теоретической основой формирования доходов, расходов и заимствований средств бюджетами субъектов РФ; они могут быть также использованы в качестве базы для последующих научных исследований и для совершенствования учебных курсов высшей школы «Теория финансов», «Региональные финансы», «Налоги и налогообложение».

В диссертации разработан комплекс конкретных предложений и рекомендаций по оптимизации бюджетных расчетов, углублению анализа и обоснованию управленческих решений бюджетного характера, принимаемых в субъектах федерации.

Апробация работы. Результаты проведенного исследования докладывались на парламентских слушаниях Парламента РСО-Алания, а также заседаниях его бюджетного комитета и Минфине РСО-Алания. Теоретические выводы практические рекомендации диссертационной работы использованы при разработке проектов бюджетов РСО-Алания в 1996-2000 г.г. и особенно проекта бюджета на 2001 год.

В порядке обсуждения ряд положений и выводов, сформулированные в диссертационном исследовании, были доложены и апробированы на научных конференциях экономического факультета Северо-Осетинского Государственного Университета им. К. Л. Хетагурова в 1997-2000 г.г.

Публикации. Основные положения диссертационного исследования опубликованы в 4 работах (9,3 авторских печатных листа):

1. Управление финансами и некоторые вопросы преодоления бюджетного дефицита. Тезисы докладов конференции экономического факультета по итогам научно-исследовательской работы за 1996-1997 учебные года, Изд. СОГУ, Владикавказ, 1997 г. (0,2 п.л.).

2. Экономика РСО-Алания и пути ее реформирования. Тезисы докладов конференции экономического факультета по итогам научно-исследовательской работы за 1997-1998 учебные года, Изд. СОГУ, Владикавказ, 1998 г. (0,25 п.л.).

3. Цахилов К. Н., Токаев Н. X. Формы и методы регулирования бюджетной практики субъекта федерации в расходовании и заимствовании средств (на примере Республики Северная Осетия-Алания). Изд. «Проект- Пресс», Владикавказ, 2000 г., 1,81 п.л. (1,1 авторские).

4. Токаев Н. X. Сланов А. Э., Цахилов К. Н., Токаева А. Н. Формирование доходной базы местных бюджетов в условиях рынка. Изд. «Проект-Пресс», Владикавказ, 2000 г., 12,0 п.л. (7,8 авторские).

## Сущность и характерные особенности бюджетных отношений

В любой стране государственный бюджет - ведущее звено финансовой системы. Он объединяет главные доходы и расходы, которыми может и должно распоряжаться государство. Бюджет есть единство основных финансовых категорий (налогов, государственного кредита, государственных расходов) в их действии, т. е. через бюджет осуществляются постоянная мобилизация доходных ресурсов и их расходование, в целях исполнения функций государства.

Государственный бюджет представляет собой основной финансовый план государства на текущий год, имеющий силу закона. Бюджет утверждается законодательным органом власти. Республиканский бюджет Российской Федерации (или Федеральный бюджет России) - главное звено бюджетной системы России. Он выражает экономические (денежно-финансовые) отношения, опосредствующие процесс образования и использования централизованного фонда денежных средств государства, утверждается Федеральным Собранием РФ как закон. Через этот бюджет мобилизуются средства предприятий различных форм собственности и частично доходы населения. Они направляются на финансирование народного хозяйства, социально-культурных мероприятий, укрепление обороноспособности страны, на содержание органов государственного управления, финансовую поддержку бюджетов субъектов Федерации, на погашение государственного долга, создание государственных материальных и финансовых резервов и др.

Централизация бюджетных средств имеет важное экономическое и политическое значение, поскольку мобилизуемые доходы служат одним из главных орудий претворения в жизнь намечаемых государством социально экономических и оборонных мероприятий. Это дает возможность маневрировать ресурсами, сосредоточить их на решающих участках экономического и социального развития, осуществлять единую экономическую и финансовую политику на территории страны.

При переходе к рыночной экономике государственный бюджет сохраняет свою важную роль. Но методы его воздействия на общественное производство и сферу социальных отношений изменяются.

Основными функциями бюджета являются: перераспределение национального дохода и ВВП; государственное регулирование и стимулирование экономики; финансовое обеспечение социальной политики; контроль за образованием и использованием централизованного фонда денежных средств.

Федеральный бюджет - основное орудие перераспределения национального дохода и ВВП. Через этот бюджет перераспределяются более 50% ВВП. Бюджет широко используется для межотраслевого и территориального перераспределения финансовых ресурсов с учетом требований наиболее рационального размещения производительных сил, подъема экономики и культуры на всей территории России, включая республики, края, области, районы.

Есть мнение, что в условиях перехода к рыночным механизмам средства государственного бюджета прежде всего должны направляться на финансирование структурной перестройки экономики, комплексных целевых программ, наращивание научно-технического потенциала, ускорение социального и технического потенциала, ускорение социального развития и социальную защищенность наименее обеспеченных слоев населения.

Действительно, в современных условиях наиболее приоритетными выступают агропромышленный, топливно-энергетический, военно-промышленный комплексы и транспорт. Бюджет может способствовать формированию рациональной структуры общественного производства, улучшению пропорций, более эффективному использованию государственных средств в условиях их ограниченности.

Через налоги и расходы бюджет выступает важным инструментом регулирования и стимулирования экономики и инвестиций, повышения эффективности производства. Как правило, государственная поддержка оказывается передовым отраслям хозяйства - авиастроению, космическим программам, атомной промышленности, энергомашиностроению и некоторым другим. Такая поддержка связана также с реализацией высокоэффективных и быстро окупаемых проектов. При этом для регулирования экономики должна активно использоваться налоговая политика путем применения соответствующего налогового механизма.

Важное значение имеет социальная направленность бюджетных средств. Например, в проекте Федерального бюджета на 2001 год общие расходы запланированы с ростом на 39%, а расходы на социальные нужды - на 53%. Рост динамики социальных расходов был характерным для всех бюджетов последних 5-6 лет. Тем самым сами бюджеты оказывались большей социальной направленности и с большими социальными гарантиями. В бюджетах 1997 - 1999 г.г. в первоочередном порядке осуществлялось выделение средств на финансирование незащищенных детей. Это делалось сознательно в сложившейся ситуации и в той же мере, как реально получалось, на наш взгляд, было оправдано.

Бюджеты, разумеется, оказывают наибольшее воздействие на отрасли народного хозяйства и учреждения непроизводственной сферы в процессе финансового планирования. Будучи основным финансовым планом образования и использования государственного фонда денежных средств, бюджет связан со всеми предприятиями и организациями.

## Анализ показателей динамики формирования доходов, состава и структуры расходования бюджетных средств

Состав, структуру и динамику расходов бюджетов субъектов федерации следует, на наш взгляд, анализировать в тесной увязке с вопросами формирования их доходов. Основополагающим является вывод, что бюджетные доходы по экономической природе и содержанию являются базовой основой и условием осуществления расходов. Именно поэтому знание закономерностей формирования доходов служит наиважнейшим основанием в оценке характера осуществления бюджетных расходов, принятия решения о целевой форме их осуществления в конкретном году.

В настоящее время состав, структуру и динамику расходов бюджетов субъектов федерации следует также анализировать не только в связи с формированием собственных доходов этих бюджетов, а с увязкой проблемами межбюджетных отношений, устойчивости и роста доходов разных бюджетов, их перераспределения. Приходится констатировать, что новые бюджетные решения субъектов РФ не всегда в достаточной степени увязываются не только с возможностями формирования собственных доходов (прежде всего собственной доходной базы субъектов РФ), но и динамики первичных распределительных процессов доходов. При этом слабое знание-экономики субъектов РФ, происходящих в ней процессов, недооценка складывающихся тенденций - делает малоэффективными бюджетные решения.

Нынешняя ситуация, когда в субъектах федерации существует крайняя несбалансированность развития народнохозяйственных систем, когда доходность разных сфер колеблется в показателях от 1 до 10 раз, а разность собственной доходной базы субъектов не уменьшается, возникает острая необходимость анализа доходов и расходов с оценкой их основных параметров во взаимообусловленности. В какие сферы, отрасли, хозяйства и какие суммы бюджетных средств расходовать - это должно быть оцениваемо с точки зрения как места и роли отдельных отраслей, сфер, хозяйств в экономике субъекта, с одной стороны, так и доходного потенциала. Такая задача зачастую является труднореализуемой, но выступает условием правильности и эффективности принимаемых бюджетных решений.

Бюджетная практика подтверждает, что бюджеты субъектов РФ не имеют собственной доходной базы, достаточной для покрытия своих бюджетных расходов. Недостаток средств в бюджетах разных уровней вызывает и финансовые противоречия между регионами, которые проявляются в борьбе за регулирующие источники доходов и разного рода дотации из федерального бюджета. Более 50% поступлений в федеральный бюджет обеспечивают только несколько регионов, в их числе г. Москва, Ханты-Мансийский АО, Московская область, Санкт-Петербург, Свердловская область, Самарская область, Нижегородская область (таблица 10).

## Совершенствование механизма привлечения заемных средств на основе бюджетных приоритетов

При нехватке собственных доходов субъектам Федерации приходится заимствовать средства. Право на осуществление заимствований органами власти субъектов Федерации и местного самоуправления закреплено с статьях 125 и 126 Гражданского кодекса. При этом статья Конституции РФ в перечне источников финансирования местных бюджетов включает заемные средства.

Законом РФ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации (статья 16) устанавливается, что «предельно допустимая сумма долгов обязательств органов местного самоуправления не должна превышать 15% расходной части местного бюджета».

Это единственный законодательный акт федерального уровня прямо ограничивающий суммарный объем заимствований нижестоящих органов власти. Дополнительные ограничения устанавливаются для субъектов Федерации и органов местного самоуправления, осуществляющими эмиссию долговых ценных бумаг.

В соответствии с Законом РФ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» от 29 июля 1998 г. размещение ценных бумаг может производится только в форме облигаций или иных эмиссионных ценных бумаг. В Законе были установлены ограничения на объем заимствований региональных и местных органов власти, соблюдение которых служит условием регистрации эмиссии субфедеральных и муниципальных ценных бумаг.

В соответствии с Законом, субъект федерации, претендующий на выпуск эмиссионных ценных бумаг перед ее регистрацией обязан предусмотреть в законе о бюджете на текущий финансовый год предельный объем заимствований, который не должен превышать 30% величины собственных доходов на текущий финансовый год, без учета финансовой помощи из вышестоящего бюджета и привлеченных в текущем финансовом году заемных средств. Аналогично определяемы предел соотношения величины заимствований и собственных доходов для выпускающих ценные бумаги муниципалитетов не должен превышать 15%.

В составе предельного объема заемных средств муниципалитетов и субъектов федерации не учитываются средства, привлекаемые и полностью используемые в текущем финансовом году на обслуживание имеющегося долга. При этом предельный объем расходов на обслуживание долга субъектов Федерации и муниципальных образований не должен превышать 15% общей величины бюджетных расходов.

В соответствии с Законом РФ «О рынке ценных бумаг» полномочия Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг не распространяется на процедуру эмиссии ценных бумаг субъектов Российской Федерации. Таким образом в настоящее время в соответствии с п.З положения «О выпуске и обращении ценных бумаг и фондовых биржах в РСФСР», утвержденного постановлением Правительства РСФСР № 78 от 28 декабря 1991 г., регистрация эмиссий таких ценных бумаг, производится Министерством финансов Российской Федерации. Регистрация муниципальных ценных бумаг в настоящее время также проводится Минфином РФ.

В соответствии с Законом РФ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» (статья 6) субъектам федерации было предоставлено право осуществлять эмиссию долговых ценных бумаг, номинированных в иностранной валюте, гфиводящую к образованию внешнего долга, при условии:

- представления при государственной регистрации проспекта эмиссии государственных ценных бумаг сведений о доходах, расходах, размере дефицита бюджета и источниках его финансирования за три последних года, предшествующих указанной эмиссии;

- обеспечения исполнения своих бюджетов в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и налоговым законодательством Российской Федерации;

- получение разрешения на осуществление валютных операций,связанных с движением капитала, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

- получения в соответствии с международными стандартами кредитного рейтинга, определяемого не менее чем двумя ведущими международными рейтинговыми агентствами;

- соблюдения требований к объему заимствований и объему расходов на погашение и обслуживание всех видов долговых обязательств.

В соответствии с законом «выпуск внешних облигационных займов субъектов Российской Федерации осуществляется с учетом приоритета государственных внешних заимствований Российской Федерации».

Таким образом реальные полномочия по утверждению внешних заимствований субъектов федерации концентрируются в Минфине РФ и Центробанке.

Активность субъектов РФ в заимствовании средств определяется различными факторами. При этом, разумеется, есть определенные закономерности в заимствовании средств по их объемам (суммы средств). Во-первых, есть общая закономерность, которая состоит в том, что субъект РФ не может ежегодно заимствовать больше средств, чем дефицит бюджета (во всяком случае - не должен). Во-вторых, не следует игнорировать закономерность, подтверждающуюся во всем мире и в России, что по отношению к предполагаемому производству ВВП нельзя занимать более 25 -30%, в то время когда от ВВП в бюджет собирают 25 - 30%. Это очень важно!

Далее, в-третьих, снизить долю заимствования могут бюджетные долги прошлых лет. Не оправданы, как правило, заимствования под все суммы долгов. Нельзя игнорировать закономерность - чем больше объем заимствований, тем хуже обстоят дела очередного бюджета. И еще, чем выше доля долга субъекта РФ в его ВВП, тем сложнее его финансовое положение.