Лось Елена Сергеевна. Межбюджетные отношения в субъектах Российской Федерации : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Краснодар, 2001 210 c. РГБ ОД, 61:02-8/1995-7

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Бюджетные взаимоотношения между органами государственной власти и органами местного самоуправления 9

1.1. Теоретические аспекты бюджетного федерализма и межбюджетных отношений 9

1.2. Этапы реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации 18

1.3. Место и роль местных бюджетов в структуре бюджетной системы Российской Федерации 25

1.4. Основные проблемы межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации 35

Глава 2. Оценка финансового состояния местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах РФ (на примере Краснодарского края) 43

2.1. Обзор эконом и ко- правовых аспектов функционирования местных бюджетов 43

2.2. Анализ распределения доходов между бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами 61

2.3. Анализ разгранлчения расходных полномочий между бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами 85

2.4. Анализ межбюджетного регулирования в субъектах РФ 101

Глава 3. Разработка методических подходов к организации системы межбюджетных отношений в субъектах РФ 116

3.1. Основные направления реформы межбюджетных отношений 116

3.2. Совершенствование методов оценки налогового потенциала муниципальных образований в целях бюджетного выравнивания 125

3.3. Разработка методических подходов к механизму межбюджетного регулирования в субъектах РФ 144

3.4. Направления совершенствования законодательной базы регулирования межбюджетных отношений на субфедеральном уровне 163

Заключение 170

Список использованной литературы 179

Приложения

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Важная проблема дальнейшего развития бюджетного устройства Российской Федерации - пересмотр сложившихся отношений между бюджетами различных уровней. Действующий механизм рассматриваемых отношений требует совершенствования в частл сокращения объемов финансовых потоков, образующихся при перераспределении средств в ходе межбюджетного регулирования.

В настоящее время происходит концентрация доходных источников на федеральном уровне с одновременной децентрализацией расходных полномочий. Значительная часть бремени бюджетных обязательств лежит на муниципальных властях. Расходы бюджетов муниципальных образований Российской Федерации на сегодняшний день перегружены расходными обязательствами, в том числе "федеральными мандатами" (заработная плата, социальные пособия, различные нормативы), а основная часть их доходов формируется за счет отчислений от федеральных налогов и финансовой помощи. Собственных же доходных источников, находящихся в распоряжении местных властей, недостаточно даже для осуществления финансирования собственных полномочий, не говоря уже о передаваемых сверху государственных полномочиях.

Различия муниципальных образований по природно-климатическим и социально-экономическим условиям приводят к резкой дифференциации бюджетной обеспеченности местных органов власти, в результате чего потребность в перераспределении ресурсов между местными бюджетами в большинстве субъектов федерации оказывается выше, чем на федеральном уровне.

До последнего времени проблемам организации межбюджетных отношений на субфедеральном уровне не уделялось должного внимания. Вследствие постоянных изменений в налогово-бюджетном законодательстве, вызывающих необходимость регулирования местных бюджетов, нивелирования объема собственных доходов местных бюджетов, требуется обобщение существующей практики и дальнейшая методическая проработка вопросов организации межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации, что и предопределило выбор темы диссертационного исследования, его цели и задачи.

Степень изученности проблемы. Проблемам межбюджетного регулирования местных бюджетов посвящены работы ученых-экономистов А. Г. Игудина, В. Г. Панскова, Г. Б. Поляка, В. М. Родионовой, Л. И. Прониной, Л. Й. Сергеева, которые заложили теоретические и методологические основы исследования. Большим вкладом в разработку рассматриваемой темы явились научные труды и публикации А. Д. Барского, О. В. Богачевой, Е. В. Бушмина, О. Г. Дмитриевой, А. Л. Коломиеца, Г. В. Курляндской, А. М. Лаврова, Н. С. Максимовой, В. И. Матеюка, М. К. Панфилова, И. В. Подпориной, И. В. Трунина, А. В. Улюкаева, а также материалы, подготовленные различными комитетами Государственной думы Российской Федерации, Управлением Президента РФ по вопросам местного самоуправления, Центром стратегических разработок; отчеты, подготовленные Консорциумом Университета штата Джорджия, финансируемым Агентством по международному развитию США (USAID) в рамках проекта по налоговой и бюджетной реформе в России.

Как показал анализ, вопросы организации межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации недостаточно изучены и проработаны. Направление исследования предопределено как недостаточностью практической разработки проблемы, так и ее важностью для эффективного функционирования бюджетной системы субъектов Российской Федерации.

Цель и задачи исследования. Цель работы заключается в разработке и обосновании методических подходов к организации системы межбюджетных отношений на субфедеральном уровне. Поставленная цель обусловила необходимость решения следующих основных теоретических и практических задач:

- исследовать содержание и принципы межбюджетных отношений в Российской Федерации; изучить процесс их становления, современное состояние, а также оценить основные тенденции развития системы межбюджетных отношений;

— обосновать необходимость и сущность межбюджетного регулирования в субъектах Российской Федерации, а также выявить роль форм межбюджетного регулирования;

— определить место и роль налогового потенциала муниципальных образований в процессе межбюджетного регулирования на субфедеральном уровне и уточнить методики оценки налогового потенциала;

- разработать методические рекомендации по распределению финансовой помощи между бюджетами муниципальных образований субъекта Российской Федерации на основе обобщения опыта отечественной и зарубежной экономической науки и практики, а также предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы, регламентирующей бюджетно-налоговые отношения между региональными и местными органами власти.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования является консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации в разрезе муниципальных образований (на примере Краснодарского края). Предметом — межбюджетные отношения, складывающиеся на уровне субъект Российской Федерации - органы местного самоуправления.

Методологической и теоретической основой исследования послужили работы ведущих отечественных и зарубежных ученых по кругу изучаемых проблем; нормативные и законодательные документы органов государственной власти Российской Федерации и Краснодарского края. В ходе исследования были использованы общенаучные методы познания социально-экономических явлений и процессов, при обработке фактического материала - сравнительный анализ, прогнозирование и моделирование, методы статистической обработки.

Информационно-эмпирическая база исследования формировалась на основе официальных данных Минфина РФ, Госкомстата РФ, комитета по статистике Краснодарского края, документов финансовой отчетности администрации Краснодарского края.

Научная новизна исследования заключается в обобщении научно-практического материала по организации межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации и выработке механизма выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Элементы научной новизны исследования, выносимые на защиту:

- раскрыто содержание межбюджетных отношений как совокупности отношений по разграничению видов расходов и доходов между уровнями бюджетной системы и форм межбюджетного регулирования; терминологически уточнены экономические понятия "бюджетный федерализм", "местный бюджет";

- доказана необходимость разграничения расходных полномочий и финансовых ресурсов между бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами на уровне субъекта РФ на основе анализа социально-экономических характеристик муниципальных образований Краснодарского края;

- определена роль форм межбюджетного регулирования и оценен эффект от их использования при выравнивании бюджетной обеспеченности муниципальных образований на примере Краснодарского края, что позволило показать неэффективность действующей системы регулирующих налогов и обосновать целесообразность использования дифференцированных нормативов отчислений;

- обоснована целесообразность учета налогового потенциала муниципальных образований при распределении финансовых средств между их бюджетами, в качестве методик оценки которого предлагаются уточненные метод репрезентативной налоговой системы и метод регрессионного анализа;

- предложено использование коэффициента налоговых усилий муниципальных образований в целях постепенного перехода к расчету их налогового потенциала, что позволит обеспечить защиту высокодотационных местных бюджетов;

- разработаны методические подходы к выравниванию бюджетной обеспеченности муниципальных образований Краснодарского края с использованием метода доходного выравнивания, учитывающего межмуниципальное соотношение стоимости оказания бюджетных услуг.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что:

- результаты работы могут быть использованы при совершенствовании организации межбюджетных отношений в субъектах федерации на современном этапе реформирования бюджетной системы РФ;

- разработанные в диссертации методические подходы могут послужить в качестве практических рекомендаций для работников финансовых органов администраций субъектов РФ;

- материалы диссертации могут быть использованы в процессе вузовской подготовки специалистов в области государственных и муниципальных финансов.

Апробация и реализация результатов работы. Основные положения диссертационной работы изложены, обсуждены и получили одобрение на научно-практических конференциях, школах-семинарах в Сочи, Краснодаре.

По заданию администрации Краснодарского края был разработан проект закона "О межбюджетных отношениях в Краснодарском крае", в основу которого легли положения и выводы диссертационного исследования. Администрации края были представлены алгоритм и результаты расчетоз распределения средств из фонда финансовой поддержки муниципальных образований Краснодарского края на 2001 г. и 2002 г., а также рекомендации по использованию методик оценки налогового потенциала муниципальных образований в целях межбюджетного выравнивания. Автор принимает участие в разработке региональной программы социально-экономического развития Краснодарского края до 2005 г.

Материалы диссертации используются при чтении лекций и проведении практических занятий по курсам "Бюджетная система", "Государственные и муниципальные финансы" в Кубанском государственном университете.

Основные положения диссертации получили отражение в 6-ти опубликованных работах.

Объем и структура работы. Диссертация изложена на 210 страницах печатного текста, состоит из введения, трех глав, заключения, содержит 12 приложений и список использованной литературы из 158 наименований, проиллюстрирована 29 таблицами, 23 рисунками, 17 формулами.

## Теоретические аспекты бюджетного федерализма и межбюджетных отношений

Бюджетная система определяется действующим государственным устройством. В федеративных государствах бюджетная система состоит из трех звеньев, что соответствует уровням управления в государствах с таким устройством: центральный, субъекты федерации и местное самоуправление.

В соответствии с Бюджетным кодексом бюджетная система Российской Федерации представляет собой основанную на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемую нормами права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов (рис. 1.1). Бюджеты всех уровней в РФ являются автономными и не входят в бюджеты вышестоящих уровней. Бюджетная система РФ базируется на принципах единства бюджетной системы РФ; разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы РФ; самостоятельности бюджетов; полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов; сбалансированности бюджета; эффективности и экономности использования бюджетных средств; общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов; гласности; достоверности бюджета; адресности и целевого характера бюджетных средств [2, гл. 5, ст. 28].

В федеративном государстве взаимоотношения между органами государственной власти и органами местного самоуправления возникают по поводу распределения бюджетных полномочий, доходов и расходов, распределения и перераспределения последних между уровнями бюджетов, исходя из необходимости обеспечения единства общегосударственных интересов и интересов населения.

Взаимосвязи между бюджетами, входящими в бюджетную систему страны, осуществляются через механизм межбюджетных отношений.

Бюджетный кодекс РФ определяет межбюджетные отношения как отношения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления [2, гл. 16, ст. 129].

В данном определении не раскрыт объект отношений между органами власти, в то время как под межбюджетными отношениями, по нашему мнению, должны пониматься отношения между органами власти, возникающие в ходе бюджетного процесса, по вопросам формирования и исполнения бюджетов. Мы разделяем мнение доктора экономических наук И. В. Подпориной, что данное в Бюджетном кодексе толкование одного из основных понятий является неопределенным и весьма туманным [141]. Частично оно расшифровывается нижеприведенным в тексте Бюджетного кодекса РФ перечнем принципов межбюджетных отношений (рис. 1.2), который, по нашему мнению, является недостаточно полной и объективной характеристикой межбюджетных отношений.

Не свободно от критики и определение, приводимое М. В. Романовские: "Межбюджетные отношения - взаимоотношения органов государственной власти и местного самоуправления по вопросам распределения регулирующих доходов, перераспределения средств между бюджетами" [52, с. 619].

Следуя приведенным выше определениям и принципам межбюджетных отношений, получаем, что межбюджетные отношения ограничиваются сферой бюджетного регулирования и выравнивания и трактуются только с точки зрения бюджетного процесса как взаимоотношения органов власти разного уровня по вопросам распределения и перераспределения средств между бюджетами. Данные определения не учитывают проблему устранения искусственно создаваемой дотационности многих территориальных бюджетов (межбюджетные отношения являются механизмом финансовых взаимосвязей, обеспечивающих существование бюджетной системы страны в условиях целостности и единства федеративного государства).

## Обзор эконом и ко- правовых аспектов функционирования местных бюджетов

Принятие в 1993 г. Конституции Российской Федерации послужило началом становления местного самоуправления в России. Закрепляя местное самоуправление в качестве одной из основ организационного строя, Конституция РФ гарантирует организационную обособленность местного самоуправления.

Закрепленные в Конституции принципы организации местного самоуправления, основой которых послужили нормы Европейской хартии местного самоуправления, получили дальнейшее развитие в федеральном законодательстве, в конституциях и уставах субъектов федерации и их законодательстве.

В настоящее время на федеральном уровне в основном создана нормативная правовая база, регламентирующая осуществление, а также вопросы финансово-бюджетной деятельности местного самоуправления в Российской Федерации. К числу основополагающих законодательных актов следует отнести: Конституцию РФ (1993 г.), Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (1995 г.), Федеральный закон "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" (1997 г.), Бюджетный кодекс Российской Федерации (1998 г.). Налоговый кодекс Российской Федерации (1998 г.).

В соответствии с конституционным делением предметов ведения органов государственной власти значительная часть правового регулирования должна осуществляться также на региональном и местном уровне власти. В связи с этим в субъектах федерации и в муниципальных образованиях идет активный процесс формирования нормативной базы местного самоуправления. Практически во всех субъектах приняты те или иные законы, регулирующие вопросы организации и деятельности местного самоуправления. Подавляющее большинство муниципальных образований имеет принятые и зарегистрированные уставы. Однако юридический анализ показывает, что законы большинства субъектов федерации по вопросам местного самоуправления содержат положения, противоречащие федеральному законодательству.

Экономическую основу местного самоуправления составляют муниципальная собственность, местные финансы, имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления, а также в соответствии с законом иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения муниципального образования. В состав муниципальной собственности включены средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды, имущество органов местного самоуправления.

Финансовая самостоятельность органов местного самоуправления гарантируется Конституцией Российской Федерации. Согласно ст. 132 и ст. 133 органы местного самоуправления самостоятельны в вопросах формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, а также установления ими местных налогов и сборов. Кроме того, Конституция обязывает передавать органам местного самоуправления материальные и финансовые средства, необходимые для осуществления ими отдельных государственных полномочий и компенсировать им дополнительные расходы, возникшие в результате решений, принятых органами государственной власти.

В развитие конституционных норм о местном самоуправлении и в соответствии с требованиями Европейской Хартии местного самоуправления, подписанной и ратифицированной Российской Федерацией в 1998 г., разработан и принят основной федеральный правовой акт, регламентирующий осуществление местного самоуправления в России, - Федеральный Закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

В законе конкретизируются экономические основы местного самоуправления, в том числе заключенные в бюджетном процессе: сформулированы основные принципы формирования и бюджетного регулирования местных бюджетов. Сбалансированность минимальных местных бюджетов обеспечивается органами государственной власти субъектов РФ на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности. Доходная часть минимальных местных бюджетов обеспечивается путем закрепления на долговременной основе федеральным законом и законами субъектов Федерации доходных источников.

Законом определены предметы ведения местного самоуправления (вопросы местного значения), решение которых возложено на органы местного самоуправления за счет собственных средств. Указанный перечень вопросов местного значения не является исчерпывающим. Он может быть расширен законами субъектов федерации. В соответствии с Конституцией предусмотрена также возможность делегирования органам местного самоуправления исполнения некоторых государственных функций, передаваемых органами государственной власти. Эта передача может производиться только на основании федеральных законов, законов субъектов РФ с одновременной передачей материальных и финансовых средств, которые должны ежегодно предусматриваться соответственно в федеральном бюджете, в бюджетах субъектов РФ. Более того, закон содержит норму, гарантирующую компенсацию при увеличении расходов или уменьшении доходов местных бюджетов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти. Компенсация производится органами, принявших такие решения. Реализация же таких решений осуществляется органами местного самоуправления в пределах, переданных им в качестве компенсации средств. Принятие закона об общих принципах местного самоуправления в России явилось значительным шагом в области развития и упорядочивания организационно-правовых основ местных органов власти. Однако для дальнейшего формирования и развития правовой основы местного самоуправления, в частности в области финансово-бюджетных прав, требовалась разработка и принятие законов и законодательных актов, обеспечивающих приведение в соответствие с законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" законодательства Российской Федерации, в том числе налогового и бюджетного, правовую защиту органов местного самоуправления. К сожалению, в течение более двух лет на федеральном уровне не было принято ни одного такого закона.

## Основные направления реформы межбюджетных отношений

Ключевой задачей реформы межбюджетных отношений должно явиться предоставление региональным и местным органам власти реальных расходных полномочий, сбалансированных с имеющимися финансовыми ресурсами.

В качестве такой программы Правительством Российской Федерации предлагается "Программа развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 года". Цель программы - заложить основы российского бюджетного федерализма - системы бюджетного устройства, позволяющей проводить на региональном и местном уровне самостоятельную налогово-бюджетную политику в рамках законодательно установленного разфаничения полномочий и ответственности между органами публичной власти разных уровней и обеспечивающей экономическую эффективность, бюджетную ответственность, социальную справедливость, политическую консолидацию и территориальную интеграцию. Основные направления Программы представлены на рис. 3.1.

Полагаем, что главным элементом реформирования межбюджетных отношений, предусмотренным Программой, является официальное признание и попытки разрешить проблему существования двух уровней управления на местном уровне (деление муниципальных образований по территориальному и поселенческому признаку). В этой связи предлагается предусмотреть в Бюджетном кодексе РФ возможность формирования в субъектах Российской Федерации нескольких уровней местных бюджетов, определить сферу их расходных полномочий, а в Налоговом кодексе РФ - уточнить налоговые полномочия органов местного самоуправления разных уровней.

В Программе также нашли отражение и достаточно полно проработаны основные блоки межбюджетных отношений: разграничение расходных и доходных полномочий, оказание финансовой помощи всем уровням бюджетной системы Российской Федерации: приведены общие принципы и критерии.

Одной из задач ставится максимально возможное сокращение предметов совместного ведения разных уровней. В качестве общей линии оптимизации распределения налоговых полномочий Правительством РФ выбран переход в долгосрочной перспективе к формированию бюджетов каждого уровня в основном за счет собственных налогов. Несомненное преимущество системы закрепления на постоянной основе каждого вида налогов за тем или иным уровнем бюджетной системы состоит в том, что она обеспечивает определенную устойчивость налоговой базы, стимулирует соответствующие власти к ее увеличению, дает возможность рассчитывать на собственны? доходы, а также прогнозировать их на будущее.

Особое внимание в Программе уделено сохранившимся проблемам оказания финансовой помощи бюджетам других уровней, таким, как неформализованные каналы выделения средств, необъективность распределения финансовой помощи местным бюджетам. И это неслучайно, поскольку при наблюдающейся тенденции отказа от использования регулирующих доходов основную роль при выравнивании бюджетной обеспеченности территориальных образований будут выполнять средства. поступающие в виде финансовой помощи.

В продолжение одобренной Программы распоряжением Правительства РФ от 30 августа 2001г. № 1167-р был утвержден план действий на 2001-2003 гг. по ее реализации. Он включает в себя график законопроектной деятельности в сфере межбюджетных отношений.

План действий последовательно ужесточает регламентацию бюджетного процесса в регионах и муниципалитетах. Так, согласно графику, до 1 января 2002 г. в Правительство будет внесен законопроект, закрепляющий порядок распределения средств Фонда финансовой поддержки субъектов РФ. К 1 июля 2002 г. будет готов ряд законопроектов, уточняющих общие принципы бюджетного устройства субъектов РФ и муниципальных образований. К концу следующего года будут готовы законопроекты, закрепляющие перечень региональных налогов и сборов, а также разграничение расходных полномочий между разными уровнями бюджетов. Проект закона о закреплении на долгосрочной основе доходных источников за бюджетами разных уровней правительство подготовит в середине 2003 г. Подобная мера будет возможна только после завершения налоговой реформы, так как требует стабильности структуры доходов бюджета.

В 2002 г., кроме того, будет законодательно закреплен порядок оценки кредитоспособности и качества управления бюджетами субъектов РФ и муниципальных образований. Планируется определить порядок финансового обеспечения выполнения обязательств, возложенных федеральными законами на бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты, отменить нормы, нз обеспеченные источниками финансирования, а также законодательно определить порядок и условия финансового обеспечения завершения в 2002-2004 гг. передачи жилья и объектов социальной сферы в ведение органов местного самоуправления.