Гнетецкая Людмила Лаврентьевна. Межбюджетные отношения субфедерального уровня в бюджетной системе России : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Гнетецкая Людмила Лаврентьевна; [Место защиты: Кубан. гос. ун-т].- Краснодар, 2008.- 185 с.: ил. РГБ ОД, 61 09-8/431

**Содержание к диссертации**

Введение

1. Теоретические основы межуровневых бюджетных взаимоотношений в федеративном государстве

1.1. Сущность и объективные предпосылки становления и развития межбюджетных отношений

1.2. Консолидированный бюджет субъекта Федерации в системе межуровневых бюджетных взаимоотношений

1.3 Основные проблемы межбюджетных отношений: федерального, субфедерального и местного уровней

2. Оценка бюджетных взаимоотношений на субфедеральном уровне

2.1 Формирование системы оценки и анализ финансовой устойчивости региональных и местных бюджетов 64

2.2 Оценка межбюджетных отношений в субъекте Федерации 89

3. Развитие межбюджетных отношений на субфедеральном уровне

3.1 Методические подходы к выравниванию бюджетной обеспеченности территорий 108

3.2 Методы оперативной комплексной оценки финансового состояния и качества межбюджетного регулирования на субфедеральном уровне

Заключение 147

Список использованных источников 158

Приложения 175

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования обусловлена поиском путей устойчивого и сбалансированного развития всех звеньев бюджетной системы, эффективного применения методов межбюджетного выравнивания и регулирования, ориентированных на прирост бюджетной обеспеченности субъектов Федерации. Основой этому служит становление и развитие бюджетного федерализма в России, призванного, прежде всего, обеспечить положительную динамику межуровневых бюджетных отношений. Развитие межбюджетных отношений в настоящее время сместилось в регионы, в которых реализуется государственная стратегия повышения качества управления государственными и муниципальными финансами.

Важнейшей научной проблемой становится поиск новых подходов к организации бюджетных взаимоотношений на основе органичного сочетания финансовой поддержки развития субъекта РФ и системы разграничения полномочий в условиях многоуровневости бюджетной системы не только за счет собственных источников доходов, но и стимулирования их роста при помощи внедрения дополнительных эффективных форм, методов, способов организации и управления государственными финансовыми ресурсами. Все это актуализирует в научно-практическом плане обозначенную проблему.

Степень научной значимости данного направления исследования возрастает по мере "перекомпановки" функций бюджетов различных уровней бюджетной системы, усиливая при этом вертикаль государственной власти. Для этого требуется научно обоснованное, институциональное, закрепленное нормативно-правовыми актами субъектов Федерации формирование и распределение источников межбюджетных потоков финансовых ресурсов. Между тем, в условиях изменения налоговой системы, с передачей с одного уровня бюджетной системы на другой расходных обязательств, расширилось применение межбюджетных трансфертов в виде дотаций и субсидий, выходящих за рамки системы межбюджетных отношений. Распределение указанных средств без учета уровней бюджетной обеспеченности (реальной и по-

тенциально-возможной) существенно снижает эффект от предоставления трансфертов.

В ближайшее время предстоит создать систему показателей для мониторинга передаваемых в регионах межуровневых полномочий особенно в части передачи имущества в собственность муниципальных образований в силу недостаточного законодательного регулирования порядка безвозмездного перераспределения имущества, что приводит к искажениям в зачислении неналоговых платежей и формировании доходной части местных бюджетов.

Необходима научно-практическая проработка взаимоотношений субъекта Федерации с муниципальными образованиями на предмет уточнения требований ведения бюджетного процесса для местных бюджетов, в которых доля финансовой помощи из регионального бюджета составляет более 50 процентов объема собственных доходов. Это относится к введению дополнительных ограничений по объему долга и величине дефицита бюджета, на основе заключения соглашений с субъектом Федерации о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств. Введение запрета на финансирование из местных бюджетов мероприятий, не отнесенных к их полномочиям, обеспечит стимулирование органов власти муниципальных образований к развитию собственной налогооблагаемой базы. Вышеизложенное подтверждает актуальность и практическую значимость исследований по развитию теоретико-методологических, методических и нормативно-правовых основ совершенствования межбюджетных отношений в условиях их реформирования.

Состояние изученности проблемы. Теоретические положения по теме  
исследования основаны на трудах ученых-финансистов: А.М.Бабича,  
О.Г.Бежаева, Е.В.Бушмина, О.В.Врублевской, Л.А.Дробозиной,

В.М.Желтоносова, А.Г.Игудина, А.М.Ковалевой, Г.В.Курлядской, Н.С.Максимовой, В.И.Матеюка, И.Д.Мацкуляка, В.М.Родионовой, М.В.Романовского, Л.Н.Павловой, И.А.Перонко, И.В.Подпориной,

В.Г.Панскова, Г.Б.Поляка, Л.И.Сергеева, К.И.Таксира, В.Б.Христенко, С.Д.Шаталова и других.

Непосредственно к проблемам межбюджетных отношений использованы исследования: Г.Б.Поляка, А.М.Лаврова, Н.С.Максимовой, А.Г.Игудина и других; работы, в которых обсуждается международный опыт -С.Баткибекова, Б.Зайделя, Д.Веспера, П.Кадочникова, Дж.Литвака, В.Лексина, О.Лугового, А.Морозова, С.Сазерленда, С.Синельникова, И.Трунина, А.Швецова; работы, анализирующие влияние отдельных факторов на межбюджетные отношения - А.Бирюкова, Е.Журавской, Н.Петрова, Л.Полищук, В.Попова, Д.Трисмана, А.Устиновой.

Углубленные исследования научных публикаций по данной проблеме, представленных в монографической литературе и периодической печати, показали, что, несмотря на актуальность проблемы, теоретико-методологические и методические аспекты совершенствования межбюджетных отношений в период бюджетного реформирования, становления местных бюджетов исследованы недостаточно полно.

Неразработанность концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными финансами на субфедеральном уровне сдерживает повышение бюджетной доходности регионов.

Исследование степени изученности проблемы позволяет сделать вывод о том, что отдельные вопросы методологии межбюджетного регулирования исследовались в трудах российских и зарубежных специалистов фрагментарно, зачастую консультационными компаниями. На региональном уровне исследования сводились, как правило, к освещению «Стандартов лучшей практики». Вместе с тем, бюджетная система активно развивается, ее реформирование побудило к поиску принципиально новых методов управления бюджетным процессом. В настоящее время перед российской научной мыслью и перед органами управления различного уровня, встали задачи от-

бора методов межбюджетного регулирования, выравнивания, прогнозирования на перспективу, разработки прогнозов бюджетной обеспеченности.

Возникла необходимость в диагностике бюджета региона в разрезе его низовых уровней, организации мониторинга его текущих значений и основных прогнозных показателей; применения действенных методик и практических рекомендаций бюджетирования. Все вышеизложенное определило выбор темы, цели и задачи исследования.

Цель исследования - разработка и обоснование теоретических положений, методических и практических рекомендаций по совершенствованию (развитию) системы межбюджетных отношений на субфедеральном уровне. В соответствии с целью исследования решены следующие задачи:

раскрыта сущность и содержание, уточнены понятия: «межбюджетное регулирование», «межбюджетные отношения», что позволило исследовать механизм построения эффективной межуровневой системы бюджетных взаимоотношений и показать ведущую роль консолидированного бюджета субъекта Федерации в выравнивании бюджетной обеспеченности местных бюджетов и в преодолении противоречий в их сбалансированности;

уточнено с позиций субъектно — объектных взаимозависимостей элементов бюджетной системы соотношение категории бюджет с её императивными формами проявления;

обобщены проблемы межбюджетных отношений по уровням бюджетной системы: центра и регионов, субфедерального и местного уровня в условиях формирования реестра расходных обязательств бюджетов муниципальных образований в соответствии с установленными бюджетными полномочиями и распределением компетенции в ходе проведения реформы местного самоуправления;

раскрыта взаимосвязь развития "налогового ресурса" муниципальных образований с решением социально-экономических задач региона, предоставлением бюджетных услуг в соответствии с определенными приоритетами, при этом уточнена роль и влияние неналоговых доходов в процессе

межбюджетного регулирования бюджетной обеспеченности на субфедеральном уровне;

- проанализирована система индикаторов (показателей) анализа и  
оценки финансовой устойчивости региональных и местных бюджетов с уче  
том распределения дотаций федерального бюджета, зачисляемых в порядке  
межбюджетного регулирования на выравнивание бюджетной обеспеченно  
сти субъектов Российской Федерации;

выявлены и систематизированы проблемы формирования местных бюджетов на уровне городских и сельских поселений в условиях формирования нормативов их бюджетной обеспеченности и разработана методика межбюджетного регулирования на основе обобщения накопленного практического опыта в субъектах Федерации по оказанию финансовой помощи местным бюджетам;

разработаны методические рекомендации по созданию фондов реформирования муниципальных финансов в составе бюджетов субъектов Федерации на основе обобщения опыта отечественной и зарубежной науки и практики, анализа результатов первого и второго этапов Программы реформирования региональных финансов в субъектах Федерации.

Объектом исследования взята бюджетная система субфедерального уровня в разрезе муниципальных образований.

Предметом исследования служат межбюджетные отношения уровне-вого плана на этапе бюджетного реформирования, становления и укрепления местных бюджетов в целях развития бюджетной системы региона.

Соответствие темы диссертации требованиям паспорта специальностей ВАК. Исследование выполнено в соответствии с паспортом специальности 08.00.10 — Финансы, денежное обращение и кредит (2.3 бюджетно-налоговая система и бюджетная политика государства в рыночной экономике).

Рабочая гипотеза диссертационного исследования исходит из предположения о том, что дальнейшее развитие бюджетного федерализма в России

находится в плоскости организации финансовых потоков, обусловленных не только регулятивными распределительными отношениями, но и обеспеченности бюджетной системы доходами, образующимися в большей мере за счет эффективного использования имеющегося потенциала, достаточного для исполнения закрепленных (передаваемых) расходных полномочий.

Теоретико-методологической основой исследования послужили концепции и теории, представленные в классических и современных научных трудах российских и зарубежных ученых по исследуемой проблематике, законодательные и нормативно-правовые акты органов государственной власти и управления Российской Федерации, субъектов Федерации. При этом использованы общенаучные методы познания социально-экономических явлений и процессов. Для обработки, анализа и обобщения эмпирических материалов применялись различные группы методов: монографического обследования, концептуального, программно-прогнозных разработок, группировок, статистического анализа и синтеза, функциональной классификации.

Информационно-эмпирическая база исследования формировалась с учетом официальных изданий федеральных и региональных статистических организаций, официальных данных ряда министерств и ведомств, монографических исследований отечественных и зарубежных ученых, периодических изданий по кругу изучаемых проблем, материалов конференций, международных форумов, семинаров Минфина России, а также данных, полученных в ходе авторских расчетов при апробации и внедрении методики бюджетного выравнивания.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту:

1. Региональная финансовая система в условиях реформ местного самоуправления в значительной степени зависит от целей и задач государственной бюджетной политики, проводимой в регионе, методов её реализации, инструментов, в том числе научной обеспеченности перспективных направлений развития бюджетирования. Структурные преобразования в бюджетной системе России, выработка мер в области региональной финансовой полити-

от среднероссийского уровня, без учета необходимости достаточного финансового обеспечения гарантированных полномочий, что в определенной мере разрешимо при внедрении разработанной нами методики межбюджетного регулирования на субфедеральном уровне на основе расчета бюджетной обеспеченности населения при стимулировании развития налогового и неналогового ресурса бюджетов муниципальных образований.

1. Необходимость выравнивания обеспечения доступа граждан к услугам, оказываемым из бюджета, в соответствии с полномочиями органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления обоснована на основе анализа предложенной системы показателей, характеризующих дифференциацию налоговых и неналоговых платежей, зачисляемых в доходы местных бюджетов, и налогооблагаемой базы соответствующих территорий. Исследование существующей системы формирования, распределения и использования финансовой помощи субъектам РФ и основных методических принципов ее оказания, рассчетно подтвердило необходимость изменения системы управления финансами субфедерального уровня, определения инструментов оказания финансовой поддержки местным бюджетам в условиях изменений налогового и бюджетного законодательства и повышения роли неналоговых доходов.
2. Обоснование методических рекомендаций по созданию фондов реформирования муниципальных финансов в составе бюджетов субъектов Федерации, в том числе для введения нового вида расходов предоставляемых субсидий местным бюджетам путем внесения изменений в функциональную классификацию расходов бюджетов РФ в составе иных безвозмездных и безвозвратных перечислений раздела «межбюджетные трансферты», что позволяет снизить дотационность бюджетов. В определенной мере это разрешимо при разработке Программ реформирования региональных и муниципальных финансов.

Научная новизна диссертационной работы в целом заключается в обосновании нового подхода к формированию бюджетной обеспеченности

регионов, финансовой устойчивости местных бюджетов на основе институциональной оптимизации межбюджетных отношений, позволившей создать методику, при помощи которой обеспечивается бюджетное выравнивание и сбалансированность местных бюджетов на субфедеральном уровне. Наиболее существенные элементы приращения научного знания заключаются в следующем:

уточнены взаимосвязи понятий межуровневых бюджетных взаимоотношений: «межбюджетные отношения», «межбюджетное регулирование» при обосновании необходимости применения системы принципов осуществления бюджетного федерализма, как ответственности органов власти за бюджетную обеспеченность, что повышает заинтересованность в наращивании налогового ресурса, фискальной и ресурсной достаточности местных бюджетов для исполнения закрепленных расходных полномочий и позволяет преодолеть противоречия сбалансированности бюджетов;

уточнено с позиций субъектно-объектных взаимозависимостей элементов бюджетной системы соотношение категории "бюджет" с её императивными формами проявления, что позволяет наиболее точно определить стоимостные параметры бюджетных услуг и совершенствовать составление бюджетной росписи;

обоснована необходимость законодательного обрамления консолидированного бюджета субъекта РФ и повышения его роли в выравнивании бюджетной обеспеченности местных бюджетов в период их становления в новом качестве, посредством принятия социально-экономических целевых программ на среднесрочный период, расширения доходного потенциала муниципальных образований не только за счет корректировки нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов, но и за счет стимулирования прироста налогооблагаемой базы;

- уточнены методики формирования Федерального фонда финансовой  
поддержки регионов федерального бюджета на выравнивание бюджетной  
обеспеченности бюджетов субъектов Федерации на основе выявления меж-

критериальных связей, влияющих на показатели ИНП (индекс налогового потенциала), что позволило оценить наличие резервов наполняемости бюджетов и ИБР (индекс бюджетных расходов), способствующего более эффективному использованию бюджетных средств;

разработана методика выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований на основе определения их налогового ресурса и формализованного учета территориальных характеристик с учетом предложенной системы критериев, показателей оценки и анализа финансовой устойчивости местных бюджетов, что позволило повысить минимальный уровень бюджетной обеспеченности;

предложены методические принципы и инструменты механизма оказания финансовой помощи местным бюджетам и при их помощи разработан Регламент оказания финансовой помощи местным бюджетам при снижении их бюджетной достаточности;

- разработаны методические рекомендации по созданию фондов ре  
формирования муниципальных финансов и определены направления их ис  
пользования на основе экономического обоснования совершенствования  
нормативно-правовой базы, регламентирующей бюджетный процесс и меж  
бюджетные отношения в субъекте Федерации.

Теоретическая и практическая значимость работы заключается в обосновании теоретических положений и выводов, направленных на совершенствование системы межбюджетных отношений на уровне субъекта Федерации, разработке практических рекомендаций по оценке и анализу финансовой устойчивости региональных и местных бюджетов; применению эффективных форм межбюджетного регулирования, в целях выравнивания бюджетной обеспеченности территорий, защиты высоко дотационных местных бюджетов. Выводы и рекомендации диссертации ориентированы на широкое их использование в качестве экономического обеспечения и инструментальных средств при разработке концепций (программ) реформирования муниципальных финансов, в том числе в соответствии с Регламентом оценки зая-

вок муниципальных образований на получение субсидий из Фонда реформирования муниципальных финансов, утвержденным приказом МФ РФ от 21 августа 2004 года №238.

Апробация основных положений диссертации. Результаты исследования использованы при разработке и внедрении Программы реформирования региональных финансов, утвержденной Законодательным Собранием Краснодарского края, в соответствии с которой край принял участие в конкурсе на получение субсидий из Федерального фонда финансовой поддержки регионов и получил субсидии в 2002 и2004 годах; проектов принятых краевых законов о бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в регионе, методики расчетов налогового ресурса, утвержденной постановлением главы администрации края, концепции создания Фонда реформирования муниципальных финансов в составе бюджетов субъектов Российской Федерации.

Ряд положений используется в учебном процессе при подготовке кадров по целевой программе «Система кадрового обеспечения органов управления Краснодарского края» в курсах "Финансы", "Бюджетная политика".

Основные положения диссертационного исследования докладывались на конференции Юга России (2001г.) «Проблемы бухгалтерского учета, аудита и налогообложения, перспективы развития финансовой системы»; в рамках организации и проведения заседания «круглых столов» на международных экономических форумах «Кубань-2006» (г.Сочи, 2006 г.), «Кубань -2007» (г.Сочи 2007 г.), на ежегодных всероссийских семинарах финансовых органов субъектов Федерации по проблемам межбюджетных отношений в том числе в г.Астрахань (2003 г.), в Москва (2003 г.), в г.Сочи (2004 г.), в г.Ростове-на-Дону (2005г.), г.Санкт-Петербурге (2006 г.); на заседаниях рабочей группы по совершенствованию межбюджетных отношений при Министерстве финансов Российской Федерации, членом которой в соответствии с приказом Министра финансов РФ от 23.12.2002 года, является автор; семинарах и совещаниях администрации Краснодарского края.

По результатам исследования опубликовано 8 работ общим объемом 4,2 печатного листа.

Структура и объем работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников и приложений. Работа изложена на 174 страницах компьютерного текста, список использованных источников содержит 180 наименований; 7 приложений.

## Сущность и объективные предпосылки становления и развития межбюджетных отношений

Важнейшим фактором решения экономических и структурных преобразований в федеративном государстве является наличие эффективной системы бюджетно-финансового взаимодействия уровней власти, выстроенной на принципах бюджетного федерализма.

Возникновение новых форм финансовых отношений, в том числе в системе бюджетных взаимоотношений, предопределено становлением и развитием различных форм собственности; различиями госфинансов в территориальном срезе, взаимоотношениями государственных финансов и муниципальных.

Современное понимание «бюджетного федерализма» по-прежнему достаточно сложно и противоречиво, из чего следует, что реформируемая бюджетная система и федеративное территориальное устройство формируют взаимообразно особые требования, условия, взаимозависимости, обязательства и ограничения.

Федеративные бюджетные отношения в условиях монопольного функционирования государственной формы собственности регулировалась централизованно. Сущность «бюджетного федерализма» трактовали как борьбу за разграничение расходных бюджетных полномочий и закрепление регулирующих доходных источников бюджета по уровням бюджетной системы.

Не способствовало развитию бюджетного федерализма закрепление Бюджетным кодексом Российской Федерации (БК РФ) (до внесения поправок 2004 года) трех уровней бюджетной системы Российской Федерации (ст. 10 БК РФ), при фактически сложившихся по отдельным регионам пяти уровней (с учетом разделения местных бюджетов на бюджеты двух типов) - муниципальных районов и поселений (имея в виду, что бюджеты городских округов представляют собой объединение бюджетов районов и поселений [2].

Фактически сложившиеся на этих уровнях межбюджетные отношения потребовали нормативно-правового урегулирования в сфере упорядочения и разграничения бюджетных полномочий. В связи с чем бюджетные взаимоотношения в субъектах Федерации должны исследоваться с иных позиций, чем межбюджетные отношения федерального и субфедерального уровней.

## Формирование системы оценки и анализ финансовой устойчивости региональных и местных бюджетов

Проблемы совершенствования системы управления финансами региона, с учетом вновь образованных муниципальных образований, справедливо относятся к наиболее важным в экономической науке. Реализация административной реформы сопровождается формированием новых институтов, форм и методов управления, в том числе в сфере бюджетных взаимоотношений. В этой связи актуальны вопросы формирования критериев анализа и оценки состояния и перспектив развития бюджетной системы.

Разработка и обоснование системы критериев оценки устойчивости местных бюджетов, построение сбалансированных межбюджетных отношений направлены на выработку предложений, предусматривающих дальнейшее развитие бюджетной системы, превращение ее в эффективный инструмент развития государства. Подготовка предложений и рекомендаций методологического характера для органа местного самоуправления по формированию сбалансированных местных бюджетов отвечает одному из основных принципов бюджетной системы Российской Федерации: сбалансированности бюджетов; в соответствии с которым объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. Сбалансированность местных бюджетов является важным условием осуществления полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов «местного значения».

С учетом специфики социально-экономического развития регионов выработка указанных рекомендаций в отдельно взятом субъекте Федерации позволит не только повысить качество управления бюджетным процессом и создать условия для обеспечения устойчивого исполнения местных бюджетов, но и активизировать механизмы оздоровления муниципальных финансов, выявит внутренние резервы экономии расходов и увеличения доходов местных бюджетов, что в конечном итоге должно повысить эффективность и результативность работы органов местного самоуправления и других участников бюджетного процесса. В работе использованы, как принятые (ранее действовавшие) критерии оценки, так и предложен ряд исчисления тех показателей оценки, которые в наибольшей степени отвечали бы поставленным в исследовании задачам.

Рассмотрим положение финансово-бюджетной сферы края по следующим направлениям: анализ динамики финансово-экономических показателей региона в территориальном разрезе; оценка соответствия параметров исполнения консолидированного бюджета прогнозным данным; вопросы управления ликвидностью (по структуре консолидированного бюджета); на основании критериального анализа проведем оценку динамики показателей кредитоспособности субъекта Федерации.

## Методические подходы к выравниванию бюджетной обеспеченности территорий

Для реализации задач формирования подходов к совершенствованию бюджетных отношений на субфедеральном уровне и определении эффективности расходования бюджетных средств, в соответствии с закрепленными за каждым уровнем бюджета полномочиями, проанализированы действующие в регионе нормативно-правовые акты по данному вопросу, определены и терминологически уточнены ряд понятий, используемых в действующих методиках бюджетных взаимоотношений; оценены результаты межбюджетного регулирования, выравнивании, особо значимые для высокодотационных бюджетов сельских и городских поселений.

На этапе реформирования бюджетной системы важным условием осуществления полномочий при многоуровневости бюджета, прежде всего, во вновь образованных органах местного самоуправления (по решению вопросов местного значения), по нашему мнению, является сбалансированность бюджета.

Принцип сбалансированности бюджета, в соответствии с которым объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета, с учетом поступлений источников финансирования его дефицита, выплат из бюджета, связанных с источниками и изменением остатков на счетах по учету средств бюджета, является одним из основных принципов бюджетной системы, закрепленных ст.ст. 28, 33 гл. 5 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Наряду с регламентированными бюджетным законодательством принципами бюджетной системы, ряд экономических понятий требует дальнейшей теоретической проработки, в том числе «экономность» использования бюджетных средств, «результативность» использования бюджетных средств, «продуктивность» использования бюджетных средств. С точки зрения наработанного практикой опыта, понятия экономности использования бюджетных средств возможно трактовать как обеспечение получателем бюджетных средств заранее установленных результатов при использовании наименьшего объема ресурсов, либо достижение оптимального результата с использованного утвержденного объема средств. Уровень (степень) соответствия фактических результатов деятельности получателей бюджетных средств с заданным результатом, может отражать результативность использования средств бюджета. Для получателей бюджетных средств, оказывающих бюджетные услуги, возможно применение оценочного показателя продуктивности использования средств местных бюджетов, т.е. соотношение между оказанными услугами и использованными ресурсами на их предоставление.