Гафаров Гафарай Мунхашевич. Бюджет субъекта Российской Федерации в системе межбюджетных отношений :На примере Республики Дагестан : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : М., 2005 198 c. РГБ ОД, 61:05-8/3873

**Содержание к диссертации**

Введение

1. Теоретические основы организации межбюджетных отношений в Российской Федерации 9

1.1. Сущность и роль межбюджетных отношений и их развитие в Российской Федерации 9

1.2. Депрессивность экономики как основной фактор, определяющий характер финансовых взаимоотношений Республики Дагестан с федеральным центром 28

2. Формирование доходов бюджета Республики Дагестан на современном

этапе развития межбюджетных отношений 46

2.1. Разграничение доходных источников между бюджетом Республики Дагестан и федеральным бюджетом 46

2.2. Формы и механизмы финансовой помощи из федерального бюджета и ее значение для развития Республики Дагестан 61

2.3. Пути укрепления собственной доходной базы бюджета Республики Дагестан 78

3. Финансирование бюджетных расходов Республики Дагестан на современном этапе развития межбюджетных отношений 96

3.1. Разграничение расходных полномочий между федеральным и республиканским бюджетами 96

3.2. Основные направления бюджетной поддержки реального сектора экономики Республики Дагестан 107

3.3. Финансирование расходов в социальной сфере Республики Дагестан 119

Заключение 133

Библиографический список 141

Приложения 151

**Введение к работе**

*Актуальность исследования.*За годы реформ в политической и экономической сфере России произошли серьезные перемены, которые коренным образом повлияли на ее бюджетную систему и определили вектор ее дальнейшего развития. Изменилось не только бюджетное устройство, бюджетный процесс, характер межбюджетных отношений, но и состав, и структура доходов и расходов бюджетов, сформировалась налоговая система, соответствующая рыночным отношениям.

Процесс приватизации и развитие частной собственности привели к тому, что по сравнению с предшествующим периодом возросли нагрузки на бюджеты всех уровней по обеспечению социальных благ, так как в СССР многие социальные нужды населения финансировались за счет средств государственных предприятий. Они в обязательном порядке должны были выделять средства на социально-культурное развитие, содержали на своем балансе множество объектов социальной и культурной сферы, здравоохранения, а также большой ведомственный жилой фонд. Потому задачи государства в рыночной экономике, основанной на частной собственности, в части финансирования социальных расходов значительно усложнились и потребовали соответствующих денежных ресурсов.

В настоящее время в России функционирует трехуровневая бюджетная система ', средним звеном которой являются бюджеты субъектов федерации (региональные бюджеты), через которые осуществляется взаимодействие, с одной стороны, с федеральным центром, с другой стороны - с местными бюджетами.

Региональные власти несут огромную политическую, экономическую и моральную ответственность за состояние дел в регионе. От качества формиро-

1 В соответствии с новой редакцией Бюджетного кодекса Российской Федерации, введенной в действие с 1 января 2005 года, местные бюджеты представлены бюджетами двух уровней, это, во-первых, бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга; во-вторых, бюджеты городских и сельских поселений.

вания регионального бюджета, эффективности распределения и использования его средств зависит благосостояние большого числа конкретных людей, особенно социально слабых, нуждающихся в государственной поддержке. Чрезвычайно важна роль региональной бюджетной политики в создании привлекательного инвестиционного климата, в поддержке предприятий и отраслей реального сектора экономики, имеющих ключевое значение для развития данного административно-территориального образования.

Особенно актуальной является разработка проблем межбюджетных отношений на примерах конкретных регионов, которые, с одной стороны имеют свою специфику, а с другой стороны их проблемы, несомненно, типичны для многих субъектов Федерации.

Экономика Республики Дагестан хорошо изучена с организационно-экономической точки зрения, о чем свидетельствует достаточно большое количество диссертационных исследований, посвященных проблемам стабилизации экономики в условиях ее депрессивного состояния, привлечения иностранных инвестиций, развития внешнеэкономической деятельности. Весьма многочисленны исследования состояния и перспектив развития отдельных отраслей, трудового потенциала региона. В центре внимания ученых постоянно находится банковский сектор Республики Дагестан.

Однако финансово-бюджетные проблемы региона изучены слабо, имеющиеся на сегодняшний день работы освещают, в основном, их организационно-экономические аспекты . Межбюджетные отношения Республики Дагестан пока представлены только во взаимоотношениях с местными бюджетами в условиях становления рынка .

Актуальность исследования республиканского бюджета Республики Дагестан в системе межбюджетных отношений Российской Федерации обусловлена

Например: Ильясов СМ. Организационно-экономический механизм управления финансовыми потоками в регионе. На примере банковской системы Республики Дагестан. Дисс. ...канд. экон. наук. Махачкала, 1999; Ниналова Ф.И. Бюджетные методы в системе государственного регулирования экономики региона. Дисс. ...канд. экон. наук. Махачкала, 2000

3 Сомоев Р.Г. Местные бюджеты и межбюджетные отношения в условиях становления рынка. На примере Республики Дагестан. Дисс. ...канд. экон. наук. Ростов н/Д, 1995

также необходимостью решения важных народнохозяйственных проблем региона - преодоления его депрессивности, повышение уровня жизни, увеличения количества и повышения качества предоставляемых населению социальных услуг. В решении этих важнейших социально-экономических задач, несомненно, огромная роль принадлежит республиканскому бюджету.

Актуальность и недостаточная разработанность проблем развития бюджета Республики Дагестан как неотъемлемой части системы межбюджетных отношений Российской Федерации обусловили выбор предмета, объекта постановку цели и задач диссертационного исследования.

*Цель*диссертационной работы состоит в том, чтобы определить роль региональных бюджетов в системе межбюджетных отношений Российской Федерации, проанализировать проблемы их развития, выявить пути совершенствования на примере бюджета Республики Дагестан.

Для достижения цели в работе поставлены и решены следующие *задачи:*

изучить и обобщить теоретические концепции организации межбюджетных отношений для разработки рекомендаций по их применению в процессе формирования, распределения и использования средств бюджета Республики Дагестан;

оценить особенности экономики и финансов Республики Дагестан, обусловливающие специфику ее финансовых взаимоотношений с федеральным центром;

проанализировать порядок формирования доходов бюджета Республики Дагестан в условиях существующей системы разграничения доходных полномочий между федеральным и региональными бюджетами в РФ и на этой основе определить пути укрепления собственных доходов региона;

изучить формы, механизмы и пути совершенствования моделей и нормативов распределения межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и их значение для развития субъектов Федерации;

исследовать процесе финансирования бюджетных расходов субъектов Федерации на современном этапе развития межбюджетных отношений и определить пути совершенствования распределения расходных полномочий;

выделить основные направления бюджетной поддержки реального сектора экономики и социальной сферы Республики Дагестан с целью обеспечения их устойчивого развития.

*Предметом исследования*являются финансовые отношения по формированию, распределению и использованию средств бюджета субъекта Федерации в системе межбюджетных отношений в Российской Федерации.

*Объектом исследования*является бюджет Республики Дагестан как часть бюджетной системы Российской Федерации и финансовый инструмент регулирования экономического и социального развития региона.

*Теоретическую и методологическую основу*исследования составили работы российских и зарубежных ученых, специалистов-практиков по проблемам государственных финансов, межбюджетных отношений, а также научные концепции бюджетного федерализма.

Наибольший вклад в исследование межбюджетных отношений внесли российские ученые - Горегляд В.П., Грицюк Т.В., Гусев В.Г., Игудин А.Г., Кадочников П., Ковалева A.M., Колесов А.С, Лавров A.M., Луговой О.В., Максимова Н.С., Миронов И.В, Перфильев СВ., Поляк Г.Б., Родионова В.М., Силуанов А.Г., Синельников-Мурылев С.Г., Смирнягин Л., Трунин И.В., Христенко В.Б., Хурсевич С, Чернов В.М., Шуба В.Б., а также зарубежные исследователи Вайнгаст Б., Хассел X., Хьюджес Дж., Смит С. Наиболее подробно финансово-бюджетные проблемы Республики Дагестан исследованы в работах Ильясова СМ., Ниналовой Ф.И.

Информационная база исследования включает законодательные акты Российской Федерации, Указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, методические, инструктивные и статистические материалы Министерства финансов Российской Федерации, Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, Счетной

палаты РФ, Федеральной службы государственной статистики, Правительства Республики Дагестан и других региональных органов.

*Научная новизна диссертации состоит в следующем:*

проведено исследование бюджета Республики Дагестан как части бюджетной системы Российской Федерации в период реформирования межбюджетных отношений, позволившее раскрыть направления развития и особенности бюджетного федерализма в России и их проявление в процессе формирования, распределения и использования средств регионального бюджета;

определена основная причина, характеризующая специфику финансовых взаимоотношений Республики Дагестан с федеральным центром, - депрессив-ность экономики,- и предложены возможные пути ее преодоления на основе имеющихся резервов роста;

выявлено влияние изменения методик распределения межбюджетных трансфертов на размер средств, получаемых Республикой Дагестан из Федерального бюджета;

обоснованы возможности укрепления собственной доходной базы бюджета Республики Дагестан наименее затратным способом - путем создания условий для приоритетного развития отраслей с высоким налоговым потенциалом, использующих местные ресурсы, а также за счет применения наиболее эффективных механизмов бюджетной поддержки реального сектора экономики;

проанализированы особенности и проблемы финансирования бюджетных расходов Республики Дагестан на современном этапе развития межбюджетных отношений и намечены пути их решения.

*Практическая значимость*диссертации заключается в том, что выводы и предложения, содержащиеся в работе, могут быть использованы государственными органами Федерации и Республики Дагестан для совершенствования управления бюджетными ресурсами, повышения эффективности их использования, а также для развития бюджетного законодательства на федеральном и региональном уровнях. Многие финансово-бюджетные проблемы Республики

Дагестан типичны и для иных высокодотационных регионов России, поэтому результаты данного исследования представляют интерес для региональных органов власти других субъектов Федерации. Отдельные теоретические положения диссертации могут быть использованы при чтении лекций по дисциплинам: «Бюджетная система РФ», «Финансы», «Территориальные финансы» в высших учебных заведениях.

*Апробация результатов исследования.*Результаты диссертационного исследования были представлены автором на научно-практической конференции Всероссийского заочного финансово-экономического института «Обеспечение устойчивого экономического и социального развития России» 20 апреля 2004 года. Основные положения и выводы диссертации были доложены и одобрены на заседаниях Круглого стола по экономическим вопросам, проводимых Постпредством Республики Дагестан при Президенте Российской Федерации.

Практические рекомендации автора по повышению эффективности использования бюджетных средств, использованы в деятельности Комитета Народного Собрания Республики Дагестан по бюджету, финансам и налогам, что подтверждено справкой о внедрении.

*Публикации.*По теме диссертации опубликованы четыре научные работы общим объемом 1,5 печатного листа.

*Объем и структура диссертации.*Диссертация изложена на 198 страницах печатного текста, состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка и 26 приложений. Иллюстративный материал включает таблицы, схемы, диаграммы.

**1. Теоретические основы организации межбюджетных отношений**

**в Российской Федерации**

## Сущность и роль межбюджетных отношений и их развитие в Российской Федерации

Россия, как и другие федеративные государства, имеет трехуровневую бюджетную систему, состоящую из федерального, региональных и местных бюджетов. Каждый бюджет является частью бюджетной системы государства и включен в межбюджетные отношения, под которыми понимаются отношения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления 5. Межбюджетные отношения основываются на принципах: распределения и закрепления расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы Российской Федерации;

разграничения (закрепления) на постоянной основе и распределения по временным нормативам регулирующих доходов по уровням бюджетной системы Российской Федерации;

равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, равенства бюджетных прав муниципальных образований;

выравнивания уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;

равенства всех бюджетов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, равенства местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации 6.

Региональный бюджет - это среднее звено бюджетной системы федеративного государства, фонд денежных средств, который формируется в целях финансового обеспечения функций государства, относящихся к компетенции органов власти субъектов федерации. Региональный бюджет играет важную роль в перераспределении финансовых ресурсов: с одной стороны, он «подпитыва-ется» из федерального бюджета; с другой стороны, он сам является источником финансовой помощи для бюджетов муниципальных образований.

Движение денежных потоков между бюджетами различных уровней позволяет перераспределять ресурсы между территориями, выравнивать уровень их бюджетной обеспеченности, смягчать имеющиеся диспропорции в экономическом развитии регионов, которые обусловливают различия в уровне жизни населения. В России субъекты федерации выделены не только по территориальному, но и по национальному признаку, а потому региональный бюджет является важнейшим инструментом государственной национальной политики. Республика Дагестан как субъект Российской Федерации включена в систему межбюджетных отношений, она в полной мере ощущает на себе проблемы и несовершенство этой сферы государственных финансов.

Межбюджетные отношения в Российской Федерации постоянно развиваются и находятся в центре внимания многих исследователей, о чем свидетельствует большое количество публикаций по данной проблеме. Широко известны работы, посвященные межбюджетным отношениям, В.М. Родионовой, В.Б. Христенко, A.M. Лаврова, А.Г. Игудина, И.В. Трунина, Р.Ю. Рыбаковой и др. Активно разрабатывают проблемы межбюджетных отношений Институт экономики переходного периода, Институт экономики города, Научно-исследовательский финансовый институт Минфина.

Финансовая основа межбюджетных отношений - это бюджетный федерализм, под которым понимается автономное функционирование бюджетов отдельных уровней власти, их финансовая самостоятельность. Развитие бюджетного федерализма является важнейшим условием повышения эффективности бюджетной системы в целом и укрепления региональных бюджетов.

Проблемы межбюджетных отношений и бюджетного федерализма имеют огромную практическую значимость для России и активно обсуждаются в российской и зарубежной литературе. Бюджетная система постсоветской России стала формироваться с 1993 года и до сих пор еще не достигла своей зрелости, о чем свидетельствует низкий уровень эффективности ее функционирования, периодические сбои и кризисы в процессе финансирования различных направлений бюджетных расходов. Важную роль в совершенствовании межбюджетных отношений играет исследование моделей бюджетного федерализма, применяемых в зарубежных странах и выявление возможностей использования положительного опыта в России.

Мировой опыт показывает, что идеальной модели бюджетного федерализма не существует, в каждой, даже самой благополучной стране, существуют проблемы межбюджетных отношений, которые периодически обостряются, заставляя правительства искать новые способы разрешения назревших противо-речий . Строение бюджетной системы страны и характер межбюджетных отношений в рамках бюджетного федерализма в определяющей степени зависит от ее политического устройства, национальных особенностей и традиций, уровня экономического развития. При всем разнообразии бюджетных систем можно выделить их типы по существенным признакам.

class2 **Формирование доходов бюджета Республики Дагестан на современном**

**этапе развития межбюджетных отношений** class2

## Разграничение доходных источников между бюджетом Республики Дагестан и федеральным бюджетом

Одним из основных условий успешного функционирования бюджетной системы в целом и повышения эффективности расходования бюджетных средств является четкое разграничение доходных источников между бюджетами различных уровней системы. На сегодняшний день, в связи с введением в действие новой редакции Бюджетного кодекса, в решении этой проблемы можно констатировать значительный прогресс, свой вклад в который внесли многие исследователи. Наиболее полное отражение проблема разграничения доходных источников между уровнями бюджетной системы получила в работах В.Б. Хри-стенко , А.М.Лаврова, А.Г. Игудина, И.В. Трунина, Р.Ю. Рыбаковой.

В постсоветский период в России постоянно происходят изменения в налоговой сфере, которые отражают перемены в характере политических и экономических взаимоотношений между федеральным центром и регионами. Так, в 1992 году была установлена норма, в соответствии с которой органы государственной власти всех уровней были не вправе вводить дополнительные налоги и обязательные отчисления, не предусмотренные законодательством Российской Федерации59. Однако уже в декабре 1993 года Президент подписал указ, который предоставил региональным и местным властям право вводить налоги, не включенные в список, установленный Законом РФ "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" 60. Уплата этих налогов юридическими лицами должна была производиться за счет прибыли, остающейся у предприятий и организаций после уплаты налога на прибыль, причем собираемые суммы этих налогов часто не оправдывали даже затрат на их сбор. В ряде регионов появились различные целевые налоги и сборы, предназначенные для субсидирования тех или иных отраслей экономики (главным образом сельского хозяйства).

Налоговые доходы Республики Дагестан в этот период формировались, в основном, в рамках федерального налогового законодательства. Однако в Республике Дагестан до 1996 года взимался региональный специальный налог с предприятий, учреждений и организаций для финансовой поддержки важнейших отраслей народного хозяйства Республики Дагестан и обеспечения устойчивой работы предприятий этих отраслей, доля которого в налоговых поступлениях в республиканский бюджет (табл. 2.1) была невысока - около 0,7% 61. В 1996 году наиболее весомые поступления в бюджет Республики Дагестан давали налог на имущество предприятий и организаций (36,5%) и налог на добавленную стоимость (30,1%))62, налог на прибыль составлял только 9,7% налоговых доходов бюджета.

## Разграничение расходных полномочий между федеральным и республиканским бюджетами

Рациональное и своевременное расходование бюджетных средств чрезвычайно важно для эффективного выполнения государством всех своих функций. Огромное значение для бесперебойного функционирования бюджетной системы и решения социально-экономических задач имеет правильное разграничение расходных полномочий между бюджетами различных уровней. Значительные положительные изменения в разграничении расходных полномочий между уровнями бюджетной системы России произошли в процессе реализации Концепции развития межбюджетных отношений и Программы развития бюджетного федерализма, при разработке которых использовался положительный зарубежный опыт в этой области 143.

Происходящее в последние годы перераспределение расходных полномочий между уровнями бюджетной системы России позволило в значительной мере разрешить наиболее острую проблему - сократить число нефинансируе-мых мандатов ,44. При этом расходные полномочия региональных бюджетов в последние годы значительно изменились. Из федерального ведения на региональный уровень были переданы полномочия по предоставлению и финансовому обеспечению пособий гражданам, имеющих детей; по установлению и финансовому обеспечению льгот ветеранам труда, ранее финансировавшихся за счет средств федерального бюджета; по предоставлению и финансовому обеспечению льгот по проезду в междугородном транспорте для детей, нуждающихся в санаторно-курортном лечении; по трудоустройству безработных, а также вопросов профессиональной переподготовки безработных, организации и финансирования общественных работ для безработных; полномочия по предоставлению начального и среднего профессионального образования. С местного на региональный уровень переданы полномочия по финансовой поддержке сельскохозяйственного производства; предоставление субвенций местным бюджетам на осуществление учебного процесса (включая выплату заработной платы) в общеобразовательных школах; полномочия по финансовому обеспечению школ-интернатов, домов ребенка, детских домов; а также по финансовому обеспечению платежей за неработающее население в систему обязательного медицинского страхования.

В то же время региональный бюджет освободился от ряда расходных полномочий, в частности, на федеральный уровень были переедены полномочия по финансовому обеспечению Федеральных законов "О ветеранах" (за исключением ветеранов труда) и "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" (в части, финансируемой в настоящее время из региональных бюджетов); по финансовому обеспечению льгот по оплате жилья и коммунальных услуг, проезда на транспорте и иных льгот, установленных федеральными законами для военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и иных государственных (федеральных) служащих; по финансовому обеспечению органов внутренних дел (в части, финансируемой в настоящее время из региональных бюджетов); финансового обеспечения мировых судей; финансового обеспечения воинского учета и призыва (в части, финансируемой в настоящее время из региональных бюджетов). Таким образом, сделан значительный шаг в направлении совершенствования разграничения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы России.